

**Der Einfluss des Parlaments auf das
Finanzwesen im konstitutionellen Staat in Bayern
1808 - 1918**

Joachim Kummer

1964

**Der Einfluss des Parlaments auf das
Finanzwesen im konstitutionellen Staat in Bayern
1808 - 1918**

Inaugural - Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
einer Hohen Juristischen Fakultät
der
Ludwig-Maximilians- Universität
zu München

vorgelegt von
Joachim Kummer

1964



Referent: Herr Prof. Dr. Siegfried Grundmann

Korreferent: Herr Prof. Dr. Theodor Maunz

Tag der mündlichen Prüfung: 21.12.1964

INHALTSVERZEICHNIS

I. Budgetaufstellung überhaupt	S. 1
II. Mitwirkung des bayerischen Parlaments an der Budgetaufstellung	S. 7
1. Zwei Budgetrechtstypen: Steuerbewilligungsrecht oder volles Budgetbewilligungsrecht für das Parlament	S. 7
2. Versuche zur Beschränkung des parlamentarischen Steuerbewilligungsrechts in Bayern	S. 15
a. Steuern als Gegenstand parlamentarischer Beschlußfassung überhaupt	S. 15
b. Beschränkung des Parlaments auf die direkten Steuern	S. 16
c. Versuch zur Abtrennung des sog. Ordinariums	S. 18
d. Außerordentliche Steuern in Notzeiten ohne parlamentarische Bewilligung	S. 22
e. Kreisumlagen	S. 23
f. Zölle	S. 24
g. Bahn- und Kanaltarife	S. 27
h. Anhang: Budgetzahlen zur Erläuterung	S. 29
3. Das Budgetprüfungsrecht des Parlaments und seine Schranken	S. 31
a. Bindung des Parlaments an bestimmte Ausgabenpositionen	S. 31
aa. Allgemeines	S. 31
bb. Bindung bei Ausgaben, die durch Rechtssatz vorgeschrieben und der Höhe nach festgesetzt waren	S. 33
cc. Bindung des Parlaments bei Ausgaben, die durch Rechtssatz vorgeschrieben waren, ohne daß die Höhe bestimmt war	S. 35
b. Freiheit des Parlaments im übrigen	S. 42

aa. Der Weg zum Budgetbewilligungsrecht des bayerischen Landtags	S. 42
bb. Speziell: Ausgabenverweigerung aus politischen Gründen	S. 47
c. Budgetinitiative	S. 51
d. "Tacking bills"	S. 54
4. Die Steuerverweigerung	S. 57
III. Die sog. Budgetprinzipien als Hilfsmittel des Parlaments	S. 62
1. Budgetjährlichkeit	S. 62
2. Budgetvorherigkeit	S. 71
3. Budgetvollständigkeit	S. 79
a. Allgemeines	S. 79
b. Bruttobudget	S. 83
c. Vorlage von Kostenvoranschlägen bei Großprojekten	S. 86
d. Budgeteinheit	S. 89
4. Budgetspezialisierung	S. 92
IV. Budgetvollzug	S. 97
1. Einnahmen	S. 97
a. Budget als Grundlage für eine Pflicht der Regierung zur Erhebung aller Einnahmen?	S. 97
b. Budget als Rechtsgrundlage für den Zahlungsanspruch gegenüber dem Bürger?	S. 99
2. Ausgaben	S. 100
a. Grundsatz der Appropriation	S. 100
aa. Appropriation und sachliche Virements	S. 100
bb. Zeitliche Virements	S. 105
b. Unüberschreitbarkeit	S. 108
c. Anhang zu a und b: Reservefonds	S. 113
d. Ausgabenermächtigung	S. 119
aa. Grundsätzlich keine Ausgabepflicht auf Grund des Budgets	S. 119
bb. Aber Ausgabepflicht in besonderen Fällen	S. 123

cc. Verhältnis zwischen Budget und Spezialgesetz	S.124
V. Schuldenwesen	S.127
1. Aufnahme von Anleihen	S.127
2. Schuldenverwaltung	S.132
VI. Rechnungsprüfung	S.137
1. Prüfung der Rechnung durch den Rechnungshof	S.137
a. Unabhängigkeit des Rechnungshofs	S.139
aa. Unabhängigkeit des Rechnungshofs als Behörde	S.139
bb. Persönliche Unabhängigkeit der Mitglieder des Rechnungshofs	S.142
cc. Freistellung des Rechnungshofs und seiner Mitglieder von anderen Auf- gaben	S.143
b. Zusammenarbeit zwischen Rechnungshof und Parlament	S.145
c. Befugnisse des Rechnungshofs	S.148
2. Prüfung der Rechnungen durch den Landtag	S.151
a. Befugnisse des Landtags bei der Rech- nungslegung	S.152
aa. Vorlage der Rechnungen über alle Ausgaben	S.152
bb. Vorlage der Rechnungen über alle Einnahmen	S.154
cc. Auskunftsrechte	S.155
dd. Weitere Hilfen für das Parlament	S.156
ee. Anhang: Der Zeitraum der Rechnungs- prüfung	S.157
b. Machtmittel des Parlaments bei Budget- widrigkeiten	S.159
aa. Anerkennung und Nichtanerkennung bzw. <u>Feststellung</u> einer Budget- widrigkeit	S.160
bb. Maßnahmen auf Grund der Feststellung einer Budgetwidrigkeit	S.164

LITERATURVERZEICHNIS

- | | |
|---|--|
| Adolf Arndt | Die Verfassungsurkunde für den
Preußischen Staat, Berlin 1911 |
| Bayerische Staats-
schuldenverwaltung
(Herausgeber) | 150 Jahre Bayerische Staats-
schuldenverwaltung, München
1961 |
| Conrad Bornhak | Preußisches Staatsrecht, Band
I bis III, Breslau 1911 bis 1913 |
| Paul Ernst Braun | Die Ausgabeninitiative des Parla-
ments in ihrer Entwicklung und
Geltung, AÖR N.F. 6,42 |
| W. Burkhard | Das bayerische Staatsbudget in den
ersten 70 Jahren seit Bestehen der
Verfassung, 1819 - 1889,
Finanzarchiv A.F. 6 (1889) I 220 |
| Michael Doeberl | Ein Jahrhundert bayerischen Ver-
fassungslebens, München 1918
(zitiert: "Doeberl, Jahrh.") |
| Michael Doeberl | Entwicklungsgeschichte Bayerns
Band III, 3. Auflage, München 1928
(zitiert: "Doeberl, Gesch.") |
| Eugen <u>Franz</u> | Bayerische Verfassungskämpfe,
München 1926 |
| Otto Geßler | Die budgetrechtliche Bedeutung
der Staatsausgaben nach bayeri-
schem Staatsrecht, Erlanger Diss.
1900 |

- | | |
|---|--|
| Rudolf v. Gneist | Gesetz und Budget, Berlin 1879 |
| Handbuch der Finanz-
wissenschaft (heraus-
gegeben von Gerloff
und Neumark) | 2. Auflage, Tübingen 1952
(zitiert: "HdF") |
| Handbuch der Staats-
wissenschaften (her-
ausgegeben von Elster,
Weber und Wieser) | 4. Auflage, Jena 1923 bis 1929
(zitiert: "HStW") |
| Handbuch des Deut-
schen Staatsrechts
(herausgegeben von
Anschütz und Thoma) | Tübingen 1929
(zitiert: "HdStR") |
| H. Härtig | Entwicklung und Grundfragen der
Haushaltskontrolle, DVBl.
1951, 393 |
| Julius Hatschek | Das Staatsrecht des Vereinigten
Königreichs von Großbritannien
und Nordirland, Tübingen 1914
(zitiert: "Hatschek, StaatsR") |
| Julius Hatschek | Das preußische Verfassungsrecht,
Berlin 1924
(zitiert: "Hatschek, Pr.Verf.R.") |
| Max v. Heckel | Das Budget, Leipzig 1898 |
| Kurt Heinig | Das Budget, Band I bis III,
Tübingen 1949 bis 1951 |
| Karl M. Hettlage | Die Finanzverfassung im Rahmen
der Staatsverfassung, VVdStRL
14 (1956) 2 |

- Karl M. Hettlage Finanzpolitik und Finanzverfassung,
DÖV 1955,1
- Jakob Hock Handbuch der gesamten Finanzver-
waltung im Königreich Bayern,
Band I und II, Bamberg 1883
- Hofmann Über die Zuständigkeit des Kgl.
Obersten Rechnungshofs, Blätter
für das bayerische Finanzwesen
1908,65
- Georg Jellinek Gesetz und Verordnung, Freiburg/Br.
1887
- Ferdinand Koeppel Eine geheime Denkschrift aus den
ersten Monaten des bayerischen
Frühparlamentarismus, Zeitschrift
für bayerische Landesgeschichte
4 (1931) 206
- Johann Georg Kraus Die Staatshaushaltskontrolle in
Bayern seit dem Ausgang des 18.
Jahrhunderts, Stuttgart 1925/26
(Sonderdruck aus Finanzarchiv A.F.
42 (1925) 1 bis 68 und 313 bis 369
sowie 43 (1926) 1 bis 100)
- Paul Laband Das Budgetrecht nach den Bestim-
mungen der Preußischen Verfassungs-
urkunde, Berlin 1871
(zitiert: "Laband, BR")
- Paul Laband Das Staatsrecht des Deutschen
Reiches, Band I bis IV, 5. Auflage,
Tübingen 1911 bis 1914
(zitiert: "Laband, StR")

- | | |
|-----------------------------------|---|
| Waldemar Lassen | Beiträge zur Geschichte des
bayerischen Budgetrechts,
Münchener staatsw. Diss. 1911 |
| Gustav Freiherr v.
Lerchenfeld | Geschichte Bayerns unter Maxi-
milian Joseph I., München 1854
(zitiert: "Lerchenfeld, Gesch.") |
| Gustav Freiherr v.
Lerchenfeld | Die altbayerischen landständi-
schen Freiheitsbriefe mit den
Landesfreiheitserklärungen,
München 1853 (zitiert: "Lerchen-
feld, Freih."), mit einem Vor-
wort von Ludwig Rockinger |
| Max Freiherr v.
Lerchenfeld | Die Bayerische Verfassung und
die Karlsbader Beschlüsse,
Nördlingen 1883
(zitiert: "Lerchenfeld, Karlsbad") |
| Walther Lotz | Finanzwissenschaft, 3. Auflage,
Tübingen 1931 |
| Theodor Maunz | Die Finanzverfassung im Rahmen
der Staatsverfassung, VVdStRL
14 (1956) 37 |
| Theodor Maunz
und Günter Dürig | Grundgesetz (Kommentar),
München und Berlin 1963 |
| Robert v. Mohl | Die Verantwortlichkeit der Mi-
nister in Einherrschaften mit
Volksvertretung, Tübingen 1837 |
| Joseph v. Pözl | Lehrbuch des bayerischen Staats-
rechts, 5. Auflage, München 1877 |
| Ludwig Rockinger | s. bei Lerchenfeld, Freih. |

- Ignaz Rudhart Geschichte der Landstände in
Bayern, Heidelberg 1816
- Lothar Sachs Entwicklungsgeschichte des Bayeri-
schen Landtags in den ersten drei
Jahrzehnten nach der Verfassungs-
gebung 1818 bis 1848, Würzburg 1914
- Gustav Seidler Budget und Budgetrecht im Staats-
haushalt der konstitutionellen
Monarchie, Wien 1885
- Max v. Seydel Bayerisches Staatsrecht
1. Auflage Band I bis VII, München
1884 bis 1894 (zitiert: "Seydel,
Lehrb.")
3. Auflage Band I und II, München
1913, herausgegeben von Piloty und
Graßmann (zitiert: "Seydel-Piloty"
und "Seydel-Graßmann")
- Max v. Seydel Konstitutionelle und parlamentari-
sche Regierung, in "Staatsrecht-
liche und politische Abhandlungen"
Band 1 Seite 121, Freiburg und
Leipzig 1893 (zitiert: "Seydel,
Regierung")
- Max v. Seydel Über Budgetrecht, in "Staatsrecht-
liche und politische Abhandlungen"
Band 2 (herausgegeben von Krazeisen)
Seite 6, Tübingen 1902 (zitiert:
"Seydel, BudgetR")
- Max v. Seydel Die belgische Verfassung, in "Staats-
rechtliche und politische Abhand-
lungen" Band 2 (herausgegeben von
Krazeisen) Seite 59, Tübingen 1902
(zitiert: "Seydel, Belg.Verf.")

- Max v. Seydel Das Budgetrecht des bayerischen Landtags und das Verfassungsverständnis von 1843, in "Staatsrechtliche und politische Abhandlungen" Band 2 (herausgegeben von Krazeisen) Seite 278, Tübingen 1902 (zitiert: "Seydel, Verf.Verst.")
- v. Soden
(wahrscheinlich) Über die Verfassungsurkunde des Königreichs Bayern. Einige bescheidene Bemerkungen von dem Verfasser der Nationalökonomie. Nürnberg 1818
- Werner Stoll Die Rechte des Landtags nach der alten und neuen Bayerischen Verfassung, Erlanger Diss. 1927
- Friedrich Karl Vialon Haushaltsrecht, 2. Auflage, Berlin und Frankfurt/Main 1959
- Wilhelm Vocke Besprechung von "Max v. Seydel, Bayerisches Staatsrecht, IV. Band, Das Finanzrecht" in Finanzarchiv A.F. 6 (1889) II 362
- Friedrich v. Weech Geschichte der badischen Verfassung, Karlsruhe 1868
- Eugen v. Ziegler Die Praxis des bayerischen Budgetrechts, Münchner staattw. Diss. 1904

Bayerisches Gesetzblatt (zitiert: "GBl."), ab 1872
Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt (zitiert: "GVBl.")

Regierungsblatt (zitiert: "RegBl.")

Weber, Neue Gesetz- und Verordnungen-Sammlung für das
Königreich Bayern (zitiert: "Weber")

G.M. Kletke, Die Staatsverträge des Königreichs Bayern,
Regensburg 1860 (zitiert: "Kletke")

Landtagsprotokolle: Verhandlungen der Kammer der Abge-
ordneten des Bayerischen Landtags
(zitiert: "AbgV" nach Jahr, Band und
Seite)

Beilagen zu den Verhandlungen der
Kammer der Abgeordneten des Bayeri-
schen Landtags (zitiert: "AbgB" nach
Jahr, Band und Seite)

Verhandlungen der Kammer der Reichs-
räte des Bayerischen Landtags (zi-
tiert: "RRV" nach Jahr, Band und
Seite)

Beilagen zu den Verhandlungen der
Kammer der Reichsräte des Bayerischen
Landtags (zitiert: "RRB" nach Jahr,
Band und Seite)

Protokolle des Revisionsausschusses (1814/15; zitiert
"RevAProt" nach Nummer, Tag und Seite)

Protokolle der Ministerkonferenz (1818, zitiert "MinKProt"
nach Nummer, Tag und Seite)

Kgl. bayerischer Staatsanzeiger (zitiert: "StAnz").

I. Budgetaufstellung überhaupt

Die Betrachtungen über den Einfluß des Landtags auf das Finanzwesen in Bayern müssen vom Budget ausgehen, denn dieses ist die Grundlage jeder geordneten Finanzwirtschaft in einem Staat. Dabei wird unter "Budget" ein Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben verstanden, dessen Ansätze - jedenfalls bezüglich der Ausgaben - für die Exekutive verbindlich und unüberschreitbar sind und auch durch einseitigen Eingriff eines Staatsorgans - etwa im 18. und 19. Jahrhundert mit Hilfe königlicher Ordonnanzes oder sog. Kabinettsordres - nicht mehr geändert werden können (1). Den Gegensatz dazu bilden bloße unverbindliche Übersichten über die zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben. Dagegen gehört nicht zum Begriff des Budgets an sich, daß eine parlamentarische Körperschaft in irgend einer Weise bei seiner Aufstellung mitwirkt.

Jeder Staat, der auf ein geordnetes Finanzwesen Wert legt, braucht ein Budget in diesem Sinn. Keine Rolle spielt dabei, ob der Staat eine Verfassung hat oder nicht; allerdings wird meist nur in den Staaten eine Ordnung im Finanzwesen durch ein Budget angestrebt, in denen auch das politische Leben durch eine Verfassung geregelt ist. Auch die Staatsform hat keinen Einfluß; sie ist jedoch maßgebend dafür, ob und in welchem Umfang das Parlament an der Budgetaufstellung beteiligt wird, ob das Budget veröffentlicht wird, wie weit es gegliedert ist, und für ähnliche Umstände.

- - - - -

- (1) Zum Wesen des Budgets vgl. Schanz in HStW III 85, Lotz S. 100 ff., Heinig I 1 ff.

In der Geschichte der europäischen Staaten finden sich seit dem 17. Jahrhundert Pläne, die sich auf die Staatsfinanzen beziehen. Dabei handelte es sich aber - soweit man überhaupt eine Feststellung treffen kann - nicht um verbindliche Budgets, sondern um bloße Übersichten.

Das gilt besonders für die Etats du Roi Sullys von 1601 (1) und den Comptes rendus Neckers von 1781 (2). Erst ein Gesetz von 1817 legte nämlich in Frankreich erstmals fest, daß die Überschreitung des Budgets unzulässig war (3); aber auch hier blieben noch Eingriffe durch königliche Ordonnanz zulässig, wobei die notwendige Bestätigung durch die nächste Kammer (4) kaum ein Hindernis darstellte. In England setzte sich auch erst in den 30er Jahren des 19. Jahrhunderts die Unüberschreitbarkeit der Budgetansätze durch (5). Für Österreich berichtet SEIDLER (6), daß das früheste in den Archiven auffindbare Budget von 1768 stammt. Er sagt nicht, ob die Ansätze dieses und der folgenden Budgets verbindlich waren (7). In Preußen wurde erstmals 1688 ein Budget aufgestellt; es war aber unvollständig, weil es nur die Einnahmen aus Domänen und Regalien enthielt (8). Auch waren seine An-

- - - - -

(1) Heinig I 23

(2) Heinig II 23

(3) Seidler S.68

(4) Seidler S.76

(5) Heinig II 27 f.

(6) S.62

(7) Die Bemerkung, mit denen es der Präsident der Hofrechnungskammer der Kaiserin Maria Theresia vorlegte, spricht eher dagegen: "Ich lebe der getrösteten Hoffnung, daß Eure k.k.ap. Majestät diese noch niemals so vollständig vorgelegte Bilanz der Staatseinkünfte und Ausgaben und aus welcher mit einiger Zufriedenheit die weit günstigeren Umstände Iro aerarii ersehen werden, zu welchen bei Ausgang des vorigen Krieges so wenig Hoffnung war." Vgl. Seidler S.63.

(8) Bornhak StR III 593

sätze zunächst noch nicht verbindlich. Das ergibt sich aus der Instruktion von 1717 an die Oberrechnungskammer, wonach sie alles passieren lassen mußte, was budgetiert oder aber sonst von den Kollegien in zuständiger Weise autorisiert war (1). Es wurde also die Möglichkeit zu Kabinettsordres und ähnlichen Eingriffen offengelassen. 1768 und 1786 ergingen weitere Instruktionen an die Oberrechnungskammer. Sie besagten, daß bei außerbudgetären Ausgaben an die Rechnungskontrolle schärfere Anforderungen zu stellen seien; daraus ergibt sich, daß solche Ausgaben nicht ausgeschlossen waren. Erst eine neue Instruktion von 1824 (2) enthielt die Bestimmung (3): "Die Etatstitel der Ausgaben sind als gesetzliche Normen zu betrachten, welche nicht überschritten werden dürfen." Damit war die Unüberschreitbarkeit positiv festgelegt.

In Bayern finden sich für das ausgehende 18. Jahrhundert zunächst fünf Beschreibungen des Staatsrats KRENNER über den Finanzzustand des Staates in den Jahren 1777, 1792, 1795, 1799 und 1800; sie alle stellen nur nachträgliche und nicht einmal vollständige Finanzübersichten dar (4). Auch die Erhebung UTZSCHNEIDERS von 1800 war nur dazu bestimmt, dem König eine Übersicht über das Finanzwesen zu geben (5). Ferner existieren einige "Budget"-Entwürfe aus der Zeit vor dem Regierungsantritt des Kurfürsten Max IV. Joseph; doch waren in ihnen alle Posten in runden Summen verzeichnet und jederzeit überschreitbar (6). Dem Fehlen verbindlicher Budgets entsprach die Zerrüttung der Staatsfinanzen, wie sie Max IV. Joseph bei seinem Regierungsantritt 1799 vorfand. Seine Reformen setzten beim Budgetwesen ein.

--- - - -

(1) Bornhak StR III 593

(2) Bornhak StR III 595

(3) § 26

(4) Kraus I 14; Lassen S.7. Sie beruhen auf einem Teil der Rechnungen.

(5) Kraus I 14

(6) Schmelzle S.210, zitiert bei Kraus I 11.

Auf Betreiben des Staatsrates KRENNER (1) erging am 9.9.1803 eine kurfürstliche Verordnung, "die Formation des Finanzetats betreffend" (2). Sie schrieb vor, daß jährlich ein Budget für jede bayerische Provinz und eines für die Zentralstellen des Kurfürstentums gebildet werden sollte (3). Die Einnahmen des Zentralbudgets bestanden dabei aus den Überschüssen der Provinzen (4). Die Einnahmen und Ausgaben in den Budgets waren in gewissem Umfang zu spezialisieren (5). Artikel 15 II der Verordnung lautete wörtlich: "Diese Exemplare enthalten sodann für das einschlägige Dienstjahr die unveränderlichen Ansätze, schließen jede Ausgabemehrung für dasselbe Jahr aus, und leisten gegen jede zerrüttende Abweichung von der etatsmäßigen Ordnung die erforderliche Garantie." Man sieht, daß es sich um echte Budgets mit bindenden Ansätzen handelte. Die Vorschriften der Verordnung sollten erstmals 1804 angewendet werden. Tatsächlich wurde 1804 erstmals ein Budget für die Zentralstaatskasse aufgestellt (6). Zugleich erreichte MONTGELAS vom Kurfürsten, daß die Kabinettsordres aufhörten, die das ganze Budget hätten umstoßen können (7). In den folgenden Jahren wurden die Budgets ordnungsgemäß aufgestellt (8); man kann also sagen, daß in Bayern 1804 die moderne Budgetwirtschaft beginnt.

Die Verfassungsurkunde von 1808 erwähnt (9) "den jährlichen Finanzetat" als eine der Materien, über die ein

- - - - -

- (1) Kraus I 43
- (2) RegBl. 1803, 543
- (3) Art. 1 und 15 der Verordnung
- (4) Art. 9 und 11 der Verordnung
- (5) vgl. Art. 4, 5, 6, 7, 13, 14 der Verordnung
- (6) Abgedruckt bei Kraus I 64. Ob auch schon Provinzialbudgets aufgestellt wurden, ist zweifelhaft; in den Akten sind nach Kraus I 46 keine vorhanden.
- (7) Ziffer 3 der Verfügung vom 9.10.1803, zitiert bei Kraus I 48: "Die Cabinetts-Ordres hören auf."
- (8) Kraus I 61
- (9) Titel 4 Artikel VI

Ausschuß der Nationalrepräsentation "mit den einschlägigen Sectionen des geheimen Rathes correspondieren" soll. Die Bestimmung hat ihrer Stellung nach nur die Bedeutung, den Funktionsbereich der vorgesehenen Nationalrepräsentation abzugrenzen. Daß überhaupt jährlich ein Budget aufgestellt wurde, wurde auf Grund der fortgeltenden Verordnung von 1803 vorausgesetzt, aber nicht ausdrücklich von Verfassungen wegen garantiert.

Die Verfassungsberatungen der Jahre 1814-1818 befaßten sich kaum mit der Aufstellung eines Budgets; es ging ja auch nicht um die Existenz eines Budgets an sich als vielmehr um die Rechte, die dem zu schaffenden Parlament in Bezug auf das Finanzwesen zukommen sollten. Allein LERCHENFELD kam auf das Budget zu sprechen, und zwar auch nur im Sinne einer Pflicht der Regierung, den Ständen ein Budget vorzulegen, nicht, allgemein die Finanzwirtschaft nach einem Budget zu führen (1). Dem entsprach die endgültige Regelung in Art. VII 4 der Verfassung von 1818.

Der Rechtszustand war danach folgender: Die Regierung war von Verfassungen wegen zur Vorlage eines Budgets an die Stände verpflichtet, wenn sie direkte Steuern in Anspruch nehmen mußte und dazu die parlamentarische Bewilligung brauchte. Im übrigen war aber weder die Vorlage eines Budgets an die Stände noch überhaupt die Aufstellung eines Budgets vorgeschrieben. Die Verordnung von 1803 war durch die Neugliederung des Staates und der Staatsbehörden und durch die neue Verfassung überholt. Die an ihre Stelle tretenden Verordnungen zur Regelung des Finanzwesens von 1825 (2) und 1826 (3) sowie später die Bekanntmachung des

- - - - -

- (1) RevAProt Nr.13 vom 13.12.1814 S.75 und vor allem MinKProt Nr.12 vom 9.4.1818 S.12R
- (2) Verordnung, die Formation der Ministerien betr., RegBl. 1825,977
- (3) Verordnung, das Finanzwesen für das Königreich Bayern betr., RegBl. 1826,170

Finanzministeriums von 1907 (1) sprachen keine Pflicht zur Budgetaufstellung aus; sie galten nur für den Fall, daß tatsächlich ein Budget aufgestellt worden war. Diese unbefriedigende Lage wurde nur dadurch erträglich, daß die Regierung von 1818 bis 1918 immer auf direkte Steuern angewiesen und deshalb gezwungen war, ein Budget aufzustellen und dem Parlament vorzulegen.

Es darf hier noch hinzugefügt werden, daß man von einem echten Budget nur sprechen kann, wenn die Ansätze mit der größtmöglichen Sorgfalt geschätzt sind (2). Diesem Erfordernis hat die bayerische Regierung von 1804 an die längste Zeit entsprochen. Kennzeichnend ist, daß sie 1849 ein Budget nur für zwei statt für sechs Jahre vorlegte, weil das Ausmaß der finanziellen Veränderungen noch nicht übersehbar war, die auf Grund der 1848 beschlossenen Gesetze (3) zu erwarten standen (4). Erst während des Ersten Weltkrieges wich die Regierung von dieser Gewohnheit ab. Bei den Ansätzen des am 30.9.1915 vorgelegten Budgets für 1916/17 war sie der Realität zuwider davon ausgegangen, daß der Krieg am 1.1.1916 siegreich beendet sein werde (5). Ebenso beruhte das am 29.9.1917 vorgelegte Budget für 1918/19 auf der Annahme, beides seien Friedensjahre (6).

- - - - -

- (1) Bekanntmachung, die Aufstellung und den Vollzug des Staatsbudgets betr., Weber XXXV 358.
- (2) Über die Grundsätze für die Schätzung vgl. Schanz in HStW III 99 ff., Neumark in HdF I 582 ff., Heinig II 282 ff.
- (3) z.B. des Gesetzes, die Aufhebung der standes- und gutsherrlichen Gerichtsbarkeit, dann die Aufhebung, Fixierung und Ablösung von Grundlasten betr. (GBI. 1848,97), ferner des Gesetzes, die Grundlagen der Gesetzgebung über die Gerichtsorganisation, über das Verfahren in Civil- und Strafsachen und über das Strafrecht betr. (GBI. 1848,137).
- (4) Finanzminister Weigand AbgB 1849(I) I 20
- (5) Finanzminister Breunig AbgV 1915/16 XIII 18 f
- (6) Finanzminister Breunig AbgV 1917/18 XVI 9

Der Landtag akzeptierte jedoch damals "unter dem Druck der außerordentlichen Verhältnisse" und gemäß dem Beispiel anderer Staaten diese nur auf dem Papier stehenden Vorschläge als ordnungsmäßige Budgets (1).

II. Mitwirkung des bayerischen Parlaments an der Budgetaufstellung

1. Zwei Budgetrechtstypen: Steuerbewilligungsrecht oder volles Budgetbewilligungsrecht für das Parlament

Herkömmlicherweise unterscheidet man zwischen dem englischen und dem französisch-belgischen Typ des Budgetrechts. Dabei besteht nach J.HECKEL (2) und SEIDLER (3) das entscheidende Merkmal des englischen Budgetrechts darin, daß dort ein Teil des Budgets im Voraus feststeht und nicht mehr alljährlich vom Parlament bewilligt wird; die herrschende Lehre sieht darin eine Unvollständigkeit der parlamentarischen Rechte. HECKEL (4) konstatiert ferner, daß in England rechtliche Grundlage für die Finanzwirtschaft die Spezialgesetze sind, während es in Frankreich und Belgien das Budget selbst ist. Innerhalb des französisch-belgischen Systems differenziert die Lehre (5) weiter zwischen diesen beiden Ländern; die Abweichung der belgischen Verfassung besteht danach darin, daß nicht nur das ganze Budget, sondern auch die Steuergesetze dort nur für ein Jahr vom Parlament beschlossen werden.

- - - - -

(1) Zur Kritik vgl. Abg. Casselmann AbgV 1915/16 XIII 81; Abg. Müller (München VIII) AbgV 1915/16 XIII 84; Abg. Held AbgV 1917/18 XVI 201.

(2) in HdStR II 359 f.

(3) S.131

(4) a.a.O.

(5) Seydel, Regierung, Abh. I 121 (139); Seidler S.173; Heckel in HdStR II 361.

Diese Unterschiede im System sind aber nur für ihre politische Bewertung, nicht für ihre rechtliche Beurteilung maßgebend.

Wenn in England nicht alle Einnahmen und Ausgaben jährlich vom Parlament beraten und beschlossen werden, so liegt darin - wie HEINIG (1) überzeugend nachgewiesen hat - keine Minderung seiner Rechte. Die Einnahmen nämlich, die in den Consolidated fund fließen, beruhen auf permanenten Steuergesetzen, doch sind die Steuergesetze auch anderswo permanent (2). Auch die Ausgaben aus dem Consolidated fund sind dem parlamentarischen Einfluß nicht entzogen, denn sie alle müssen vorher von einem parlamentarischen Kommissär genehmigt werden; außerdem kann das Parlament jederzeit die Ausgaben aus dem Consolidated fund verändern.

Sodann ist der Unterschied zwischen den permanenten und den in Belgien vorgeschriebenen jährlichen Steuergesetzen nicht so bedeutsam wie frühere Autoren (3) annahmen. Wenn nämlich - wie in Belgien - das Budget und nicht das Steuergesetz Grundlage für die Finanzwirtschaft der Exekutive ist, so bietet die Jährlichkeit der Steuergesetze weder dem Parlament noch dem Staatsbürger Schutz; fehlt das Gesetz, so kann die Exekutive die Steuern ja dennoch erheben, und zwar auf Grund des Budgets. Andererseits kann sich das Parlament auch bei jährlicher Steuergesetzgebung nicht den Gesetzen entziehen, die bestimmte Ausgaben zwingend anordnen; es muß in jedem Fall die Mittel dafür bewilligen. In diesem Zusammenhang ist der Hinweis Georg JELLINEKS (4) wertvoll, wonach die Jährlichkeit der

- - - - -
(1) II 433 ff.

(2) Über Belgien sogleich unten.

(3) Besonders Seydel, Regierung Abh. I 121 (139).

(4) S. 165.

Steuergesetze auch nicht deshalb in der belgischen Verfassung niedergelegt wurde, weil man das parlamentarische Steuerbewilligungsrecht sichern wollte, sondern weil 1831 die Finanzlage Belgiens so verworren war, daß man den Ertrag einer Steuer nicht auf längere Zeit voraussehen konnte (1). Richtig ist natürlich SEYDELS Feststellung (2), daß Belgien gerade im Hinblick auf die Ausgestaltung des Budgetrechts nicht mehr als Monarchie im damals herkömmlichen Sinne angesehen werden könne. Das beruht aber nicht auf der Jährlichkeit der Steuergesetze, sondern darauf, daß das Budget als einzige Rechtsgrundlage für alle Einnahmen und Ausgaben vom Parlament beschlossen wurde, die Regierung also ohne Bewilligung des Parlaments überhaupt keine Einnahmen erheben und keine Ausgaben machen durfte (3).

Geht man solcherart von den Rechten des Parlaments aus, so fällt auch das dritte zur Unterscheidung der Budgetrechtstypen herangezogene Merkmal nicht ins Gewicht: ob der Finanzminister die Ermächtigung für seine Tätigkeit im Budget oder in einem Spezialgesetz findet, ist gleich, solange nur das Parlament auf beide denselben Einfluß hat.

- - - - -

(1) Damit soll die politische Bedeutung der jährlichen Steuergesetzgebung nicht bestritten werden; sie garantiert dem Parlament seine jährliche Einberufung und damit den Einfluß auch auf andere Materien. Dasselbe kann allerdings auch schon durch den Zwang zu jährlicher Budgetaufstellung erreicht werden; dann aber muß sichergestellt sein, daß das Parlament mit dem Budget befaßt werden muß und die Regierung ohne Budget nicht wirtschaften darf.

(2) Regierung Abh. I 121 (139); Belg.Verf. Abh. II 59 (64)

(3) vgl. auch Seydel Belg.Verf. Abh. II 59 (65)

Dagegen ist folgender Gegensatz - auf den erstmals GNEIST (1) hingewiesen hat - rechtlich erheblich und tritt auch in der Verfassungsgeschichte besonders markant hervor: Eine Reihe von Verfassungen gibt dem Parlament ein volles Budgetberatungs- und Budgetbewilligungsrecht; nach anderen Verfassungen darf das Parlament nur die Steuern - oder gar nur die direkten Steuern - bewilligen.

Die Verfassungen des ersten Typs enthalten zumeist die Formel, das Budget werde durch Gesetz festgestellt. Damit soll einerseits die volle Mitwirkung des Parlaments am Budget gesichert und andererseits die darin liegende Durchbrechung des Gewaltenteilungsprinzips verschleiert werden. Es sind dies in der Regel die Verfassungen, die zugleich den Grundsatz der Volkssouveränität statuieren, speziell die französische von 1791 (2) und die belgische von 1831 (3). Dabei kann dahingestellt bleiben, ob die Budgetbewilligung zur Volkssouveränität führt oder umgekehrt (4).

Die Verfassungen des zweiten Typs sichern dem Parlament mit dem Steuerbewilligungsrecht zumeist die Vorlage eines Budgets; die Vorlage geschieht aber nur zu dem Zweck, daß das Parlament prüfen kann, in welcher Höhe Mittel nötig sind, die von seiner Bewilligung abhängen. Es sind dies in der Regel zugleich die Verfassungen, die von der Souveränität des Monarchen ausgehen.

Treffend kennzeichnet HETTLAGE (5) den maßgebenden Unterschied, wenn er dem "vördemokratischen" Steuerbewilligungsrecht das "volldemokratische" Budgetbewilligungsrecht gegenüberstellt.

- - - - -

(1) S.118 ff.

(2) Art. 24, 25, 113 Ziffer 2 und 3

(3) Art. 25 I, 115 I

(4) vgl. Jellinek S.147 ff. gegen Gneist

(5) VVdStRL 14,2 (10)

Die von 1816 an entstandenen Verfassungen der deutschen Staaten gingen nach dem Vorbild der französischen Charte constituante von 1814 (1) von der Souveränität des Monarchen aus. Dem Parlament wurden nur einzelne, genau bestimmte Rechte übertragen. Besonders nahe lag es, ihm das Steuerbewilligungsrecht zu geben, weil in vielen der in Betracht kommenden Staaten seit dem Mittelalter Landstände existiert hatten, denen dieses Recht schon zugestanden hatte. Man darf nur dabei nicht übersehen, daß sich das Wesen der Steuer inzwischen geändert hatte: sie war von einem privatrechtlichen Zins, den der Einwohner seinem Grundherrn zahlte, zu einer öffentlichrechtlichen Abgabe des Untertanen an die Staatsgewalt geworden. Diese Wandlung entspricht dem Übergang vom Patrimonialstaat zum modernen Staat (2).

So verhielt es sich auch in Bayern. Die Verfassung von 1818 ging davon aus, daß alle Staatsgewalt beim König lag und er nur bei ihrer Ausübung in gewisser Beziehung beschränkt war (3). Das Parlament durfte nur über genau bezeichnete Materien beschließen (4). Zu den Beschränkungen, denen der König von dieser Seite unterworfen war, gehörte

- - - - -

- (1) dort in der Präambel: "Nous avons considéré que, bien que l'autorité toute entière résidât en France dans la personne du Roi, nos prédécesseurs n'avaient point hésité à en modifier l'exercice, suivant la différence du temps ..."
- (2) siehe besonders bei Seydel, Lehrbuch I 31 und IV 291.
- (3) Art. II 1: "Der König ist das Oberhaupt des Staates, vereinigt in sich alle Rechte der Staatsgewalt und übt sie unter den von Ihm gegebenen in der gegenwärtigen Verfassungsurkunde festgesetzten Bestimmungen aus."
- (4) Art. VII 1 VU.

vor allem das parlamentarische Recht zur Gesetzgebung und zur Steuerbewilligung (1); ein parlamentarisches Budgetbewilligungsrecht kannte die Verfassung von 1818 folgerichtig nicht. Nahe lag auch die Anknüpfung an die alten bayerischen Landstände. Solche hatten in Teilen des bayerischen Staatsgebietes (2) seit dem Mittelalter existiert. Die von Oberbayern hatten das Steuerbewilligungsrecht seit dem Ritterschaftstag von Schnaitpach 1302 gehabt (3), die von Nieder-

- - - - -

(1) Art. VII 2 und 3 VU

(2) Nach Pözl S.15 f. in Ober- und Niederbayern, der Oberpfalz und Neuburg.

(3) Es ist gerechtfertigt, die entscheidenden Stellen der darüber aufgenommenen Urkunde - abgedruckt bei Rockinger S.CXXIX - der Vergessenheit zu entreißen. Es heißt dort: "Wir Ruedolf und Ludwig von gottes genaden pfaltzgrauen bey Rhein und hertzogen in Bayrn veriehen an diesem brieff vnd thun khundt allen den die diesen brief ansehend oder hörend lesen, das wir vnsern lieben getreuen grauen, freyen, dienstleut vnd allen edeln ... die vnns ze disen zeiten durch ir treuen willen mit ainer gemainer viech-steur die sy vnns erlaubt habend willigclich vnd guetlich ne nemen von iren leutten ... gelobt haben vnd auch loben in aides weyse, das wir vnd vnser erben dieweil vnd wir leben fürpas khain gemaine steur an ir leut und guet muetten vnd suechen sollen vnd an ir erben. Wäre aber das wir vnns gein vnns selben, in vnd ir erben vergässen das gott verpiete, vnd ein gemaine steur an sy vordertten, vnd sy der steur nötten wolttten ze geben wider iren willen, so haben wir gethan wider vnser trew an ine. Vnd ist davon vnser gueten willen vnd gonst dabey, das sy sich des yezo miteinander veraint haben vnd auch geshworn das sy vnns khain gemaine steur fürbas geben." Seydel betrachtet die Urkunde hauptsächlich unter dem ius collegii et armorum, das zur Formation der Landstände als Korporation führte, weniger unter dem Gesichtspunkt des Steuerbewilligungsrechts.

bayern spätestens seit 1311 (1). Unter dem Kurfürsten Maximilian war die Macht der Landstände verfallen (2); zum letzten Mal waren sie 1669 unter Ferdinand Maria versammelt worden. Von da an war das Recht der Steuerbewilligung auf die sog. Landschaftsverordnung - einen Ausschuß der Ständeversammlung, der 1514 erstmals gebildet worden war - übergegangen. Die Landschaftsverordnung hatte bis 1808 bestanden, aber bei der Bewilligung der Steuern niemals Schwierigkeiten gemacht (3). Formell aufgehoben wurden die alten Landstände aber erst durch eine königliche Verordnung vom 1.5.1808 (4);

- - - - -

(1) Verbrieft in der sog. Ottonischen Handveste, dem 1. Landständischen Freiheitsbrief, abgedruckt bei Lerchenfeld Freih. S.1 ff. Auch ihre maßgebenden Passagen sollen zitiert werden: "Wir thun auch kunt, das edlleut, arm und reich wie sy genant sind, pffaffen geistlich und weltlich ... liebeleich und willigkeleich uns herwider gegeben habent und gestat, das wir von allem ir guet und ir leut guet ze ainem mal und ze disen zeiten alain nemen sullen ... (es folgen die Steuersätze, bezogen auf jeweils einen Scheffel jeder Getreidesorte). Wir gehaissen auch in für uns und für unser erben, wenn man an die steur steet und zugreiffet, das wir sy und ir erben fürbas ewigkeleich saemleicher kauffe und steur ledig sagen... Es habent auch alle unser landherren, graven, freien und dinstman vor uns gesworn ainen aid mit unserm willen und haissen, das sy an einander geholffen sein, ob in icht an disen sachen von uns oder unsern ambtleutn begrengkt würd oder überfaren, das sy sich des weren sullen ...".

(2) Dazu und zum folgenden vgl. Seydel, Lehrbuch I 25 ff.

(3) Siehe die bei Seydel (Lehrbuch I 29) angeführte Kritik Kreittmayrs.

(4) RegBl. 1808,961.

nach der neuen Verfassung (1) war dann eine Nationalrepräsentation zur Vertretung des ganzen Königreichs berufen. Die Erinnerung an die Stände war also 1818 noch lebendig und verführte dazu, in der neuen Verfassung eine ähnliche Regelung zu treffen, zumal man sich damals der Veränderungen, die der Staat erlitten hatte, noch nicht so bewußt war.

Nach 1848 entstanden in Deutschland weitere Verfassungen. Die Herrscher der bis dahin verfassungslosen Staaten waren aber ebenfalls nicht geneigt, das Prinzip der Volkssouveränität anzuerkennen. Die Verfassungen gingen deshalb weiter von der Souveränität des Monarchen aus (2). Den aus Frankreich und Belgien kommenden Ideen suchte man dadurch gerecht zu werden, daß man dem Parlament nicht nur das Steuerbewilligungsrecht gab, wie es dem Prinzip der Souveränität des Monarchen entsprochen hätte, sondern auch den Satz des französisch-belgischen Budgetrechts übernahm, wonach das Budget jährlich durch das Parlament festgesetzt wurde (3) (4).

- - - - -

(1) Titel 1 § II der VU 1808

(2) vgl. statt aller die vom König handelnden Art. 43-59 der preußischen Verfassung, die Beschränkungen seiner prinzipiell unbegrenzten Gewalt, keine Übertragungen von Rechten an ihn enthalten; siehe dazu Arndt S.179 und Bornhak StR II 131 f.

(3) Art. 99 II preuß.Verf. ("Letzterer" - der Staatshaushalt - "wird jährlich durch ein Gesetz festgestellt") ist bewußt dem Art. 115 I belg.Verf. ("Chaque année les chambres votent le budget") nachgebildet. Die Ähnlichkeit der Formulierung verwischt den entscheidenden Unterschied, daß nach französisch-belgischer Anschauung das Parlament ein Budgetbewilligungsrecht unmittelbar hatte, während es ihm in Preußen erst vom König abgetreten werden mußte.

(4) Es darf hier angemerkt werden, daß etwa zur selben Zeit, als Preußen diese Verfassung erhielt, die bayerische Praxis ebenfalls zu einem vollen Budgetbewilligungsrecht gelangt war, s.u.

Die preußische Verfassung von 1850 und die gleichzeitig entstandenen Verfassungen anderer deutscher Staaten gehören also weder dem einen noch dem anderen der eben genannten Budgetrechtstypen an, sondern vermischen Elemente beider. Gerade diese Vermischung führte aber zu heftiger Kritik in Süddeutschland. Besonders SEYDEL (1) betonte, daß das Budgetbewilligungsrecht allein der parlamentarisch-demokratischen Staatsform zuzuordnen sei; es erschien ihm als mit dem monarchischen Prinzip unvereinbar und als ein Fremdkörper im damaligen deutschen Verfassungsrecht überhaupt.

2. Versuche zur Beschränkung des parlamentarischen Steuerbewilligungsrechts in Bayern

Nach Art. VII 3 der Verfassung von 1818 mußte das Parlament der Erhebung aller direkten sowie der neuen indirekten Steuern, ferner der Erhöhung oder Veränderung der bestehenden indirekten Steuern zustimmen. Die Beschränkung des Parlaments auf die Bewilligung nicht einmal aller Steuern entsprach dem Prinzip der Souveränität des Monarchen als dem Ausgangspunkt der Verfassung (2). Aber auch in diesem geringen Umfang waren die parlamentarischen Rechte nicht ungefährdet. Schon bei der Vorbereitung der Verfassung waren manche Widerstände dagegen zu überwinden, und nach ihrem Erlaß machte die Regierung mehrere Versuche zu neuerlicher Einschränkung. Im einzelnen soll dazu folgendes erwähnt werden:

a. Steuern als Gegenstand parlamentarischer Beschlußfassung überhaupt

Die von SUTNER 1814 dem Revisionsausschuß vorgeschlagene Neufassung der Verfassungsbestimmungen über die Zuständig-

- - - - -

(1) Lehrbuch IV 292 f

(2) Art. II 1

keit der Nationalrepräsentation (1) stellte nicht einmal sicher, daß der König überhaupt verpflichtet war, seine Steuerpostulate vor das Parlament zu bringen. LERCHENFELD setzte schließlich eine andere Formulierung durch (2), die zwar auch nicht ganz eindeutig war, aber doch weniger darauf schließen ließ, daß die Befassung der Nationalrepräsentation mit den Steuerforderungen im Belieben des Monarchen stand. LERCHENFELD betonte damals ausdrücklich, daß er einer beschränkenden, schiefen Verfassungsauslegung vorbeugen wolle, die die ganze Verfassung bloß der Willkür des Herrschers überstellen würde. Bei den Verfassungsberatungen von 1818 wurde LERCHENFELDS Formulierung beibehalten (3).

b. Beschränkung des Parlaments auf die direkten Steuern

Die altbayerischen Landstände hatten das Bewilligungsrecht für die direkten und die indirekten Steuern gehabt (4). Daran erinnerte man sich zur Zeit der Verfassungsberatungen noch sehr gut; umso mehr mußte es auffallen, daß im königlichen Rescript von 1814 (5), das den Beratungen des Revisionsausschusses zugrundelag, die Beschränkung der Nationalrepräsentation auf die Bewilligung der direkten Steuern vorgesehen war. Daß andere Herrscher dieser Zeit entgegenkommender waren, beweist Art. 29 des MARSCHALL-

- - - - -

- (1) Sie sollte über das beschließen dürfen, "was der König an sie bringen läßt, um ihre Zustimmung zu erholen", wozu auch die direkten Steuern gehören sollten; vgl. Staatsarchiv Fasz. 1642 S. 072 und 072R.
- (2) "Die beiden Kammern können nur über jene Gegenstände in Beratung treten, welche in ihren Wirkungskreis gehören"; vgl. RevAProt. Nr.13 vom 13.12.1814 S. 12 ff.
- (3) Daraus wurde Art. VII 2 VU.
- (4) Seydel, Lehrbuch I 31. Für die indirekten Steuern vgl. z.B. Rudhart II 229 (Salzaufschlag) und II 247 (Bieraufschlag).
- (5) Staatsarchiv Fasz. 1654

schen Entwurfs zu einer Verfassung für Baden (1), der vom Großherzog der badischen Verfassungskommission zur Beratung vorgelegt wurde. Als SUTNER bei den bayerischen Verfassungsberatungen an der Beschränkung auf die direkten Steuern festhielt, mußte er sich von ARCO (2) die Entwicklung in Baden vorhalten lassen. EFFNER (3) wies auf die soziale Ungerechtigkeit hin, die dem bayerischen Vorschlag in dieser Form anhaftete; er befürchtete vor allem eine zusätzliche Belastung der Bürger durch indirekte Steuern, wenn die direkten nicht in der von der Regierung gewünschten Höhe bewilligt würden. LERCHENFELD (4) wandte sich gegen die vorgesehene Regelung, weil er voraussah, daß das Parlament eines Tages versuchen werde, sich auch die Bewilligung der indirekten Steuern zu erkämpfen; er wollte in der Verfassung von vornherein keinen Punkt haben, an dem sich ein solcher Streit entzünden könnte.

ARCO, EFFNER und LERCHENFELD setzten sich zunächst nicht gegen SUTNER und die Mehrheit durch (5). Justizminister REIGERSBERG, der die Beratungen des Revisionsausschusses leitete, übernahm aber in seinem Bericht an den König (6) ihre Argumente und schlug vor, wenigstens die Erhöhung, Verminderung und Neueinführung von Verbrauchssteuern auf die Güter des täglichen Bedarfs an die parlamentarische

- - - - -

- (1) "Keine neue Auflage kann ausgeschrieben oder erhoben werden ohne von beiden Kammern bewilligt und vom Regenten genehmigt zu sein." Der Entwurf ist abgedruckt bei WEECH S.7 ff.
- (2) RevAProt. Nr.13 vom 13.12.1814 S. 28 ff.
- (3) a.a.O. S.37 f.
- (4) a.a.O. S.54; er geht übrigens irrig davon aus, daß die alten Landstände nur den direkten Steuern zustimmen mußten.
- (5) a.a.O. S.67
- (6) Staatsarchiv Fasz. 1654

Zustimmung zu binden. Der König akzeptierte dies (1); Kronprinz Ludwig sprach sich sogar für ein Bewilligungsrecht der Nationalrepräsentation bei allen Steuern aus (2). Bei den Verfassungsberatungen 1818 griff LERCHENFELD den Vorschlag REIGERSBERGS wieder auf (3) und dehnte ihn auf alle indirekten Steuern aus. In dieser Form wurde er in den endgültigen Text der Verfassung (4) übernommen.

Somit war wenigstens der "Steuererfindung" durch die Exekutive (5) ein Riegel vorgeschoben. Auch war die Regierung gehindert, die indirekten Steuern einseitig zu erhöhen, wenn das Parlament Abstriche an den direkten gemacht hatte. Dennoch herrschte im Staatsrat (6) und im Volk (7) Unzufriedenheit, weil man die Gründe für die verbliebenen Unterschiede in der Behandlung der beiden Steuerarten nicht erkennen konnte.

c. Versuch zur Abtrennung des sog. Ordinariums

Wie bereits erwähnt (8), wurden seit der Zeit des Kurfürsten Ferdinand Maria die Steuerpostulate von der

- - - - -

- (1) vgl. sein Schreiben vom 14.3.1815 an Reigersberg, Staatsarchiv Fasz. 1654
- (2) vgl. seine "Bemerkungen" vom 9.3.1815, Staatsarchiv Fasz. 1654
- (3) MinKProt. Nr.12 vom 9.4.1818 S.12R
- (4) Art. VII 3
- (5) Lerchenfeld hatte sie schon 1814 mit den Worten geäußert: "Die Erfindungsgabe der Finanzmänner in Ansehung der indirekten Auflagen ist wahrlich unerschöpflich." S. RevAProt Nr.13 v. 13.12.1814 S.47.
- (6) Reigersberg MinKProt. Nr.29 v. 20.5.1818 S.5R f.; v.Leyden in seinem schriftlichen Votum vom 23.5.1818 Staatsarchiv Fasz. 1661
- (7) vgl. Hazzis Flugschrift, zitiert bei Franz S.39
- (8) oben S.13

Landschaftsverordnung stets bewilligt, ohne daß es darum Streitigkeiten gegeben hätte. 1781 schloß sodann der Kurfürst Karl Theodor mit der altbayerischen Landschaftsverordnung einen Vertrag, das sog. Compactat, wonach er jährlich einen Betrag von 720.000 fl aus der Grundsteuer ganz ohne ihre Zustimmung erheben durfte. Die Verordnung wurde zwar weiterhin gefragt, in welcher Höhe sie die direkten Steuern bewillige; in Höhe der 720.000 fl geschahen aber Postulat und Willigung nur um der Form willen (1). Karl Theodor benützte also die offenbare Ohnmacht der damaligen Landstände, um ihr Steuerbewilligungsrecht zu schmälern (2). Er sicherte zugleich die Fortarbeit des Staatsapparates auch im Fall der Steuerverweigerung, mit der er kaum zu rechnen hatte.

Die Verfassung von 1808 sprach überhaupt nicht von einem allgemeinen Steuerbewilligungsrecht der Stände. Da aber die künftige Entwicklung nicht abzusehen war, mußte die Regierung darauf bedacht sein, sich auf jeden Fall die durch das Compactat erlangten Vorteile zu sichern. Die Verfassung enthielt deshalb die Bestimmung (3), daß die ordentliche Grundsteuer ohne besondere Einwilligung

- - - - -

- (1) vgl. dazu die Äußerungen KRENNERS RevAProt. Nr.1 v. 20.10.1814 S.28
- (2) Einen Anhaltspunkt für die Bedeutung der 720.000 fl im damaligen staatlichen Finanzwesen kann sein, daß (nach Kraus I 64) im Budget von 1804 die gesamten Staatseinnahmen - also nicht nur die Altbayerns - mit 8,2 Mill fl angesetzt waren.
- (3) Titel 1 § I Abs. II; also nicht im Abschnitt über die Nationalrepräsentation, sondern im Anschluß an eine Norm, die festlegte, daß alle Teile Bayerns gleichmäßig besteuert werden mußten, und damit die Einigung der verschiedenen, erst fünf Jahre oder noch kürzere Zeit zum Staat gehörenden Territorien fördern wollte.

der Nationalrepräsentation den fünften Teil der Staatseinkünfte nicht übersteigen dürfe. Das Parlament mußte also nach der Verfassung von 1808 nur die Grundsteuer bewilligen und auch sie nur, sofern sie die bezeichnete Grenze überschreiten sollte.

Bei den Verfassungsberatungen 1814 sprachen sich die meisten Mitglieder des Revisionsausschusses unter ZENTNERS Führung (1) für die Beibehaltung dieser Regelung aus. Auf den Widerspruch ARCOS und ARETINS (2) hin einigte man sich aber darauf, daß die Regierung das Recht haben sollte, zwei Drittel der im Vorjahr von den Ständen bewilligten Grundsteuer ohne neue Bewilligung fortzuerheben (3). Damit war zwar rein äußerlich der Eindruck vermieden, als sei das ständische Steuerbewilligungsrecht beschränkt; tatsächlich lag aber doch ein Eingriff in dieses Recht vor, denn das Parlament konnte seine Steuerbewilligung im nächsten Jahr nicht um mehr als ein Drittel senken (4).

Justizminister REIGERSBERG schlug dem König in seinem Bericht (5) auch zu diesem umstrittenen Punkt eine Ände-

- - - - -

- (1) RevAProt. Nr.1 v. 20.10.1814 S.34; Sutner, Preysing, Törring, Thürheim a.a.O. S.35. Krenner a.a.O. S.32 wollte die Relation auf ein Sechstel herabsetzen.
- (2) a.a.O. S.34,35.
- (3) a.a.O. S.48,49.
- (4) Bei den Beratungen über die Nationalrepräsentation machte Arco (RevAProt. Nr.13 v. 13.12.1814 S.26 ff.) mit Unterstützung Aretins (a.a.O. S.31 ff.) und Lerchenfelds (a.a.O. S.40 ff.) einen wiederum erfolglosen Versuch, das Ordinarium zu beseitigen; er kritisierte dabei besonders die Tendenz der Mehrheit des Revisionsausschusses, die Rechte des künftigen Parlaments gegenüber dem ohnehin sehr zurückhaltenden kgl. Rescript noch weiter zu beschränken.
- (5) Staatsarchiv Fasz. 1654

•
rung vor. Er ging dabei davon aus, daß der König das Parlament bei förmlicher Steuerverweigerung ohnehin auflösen könne. Der Steuervorschuß lasse sich also nur für den Fall rechtfertigen, daß der König keine Mittel mehr habe, weil das Parlament nicht rechtzeitig einberufen worden sei. Das komme aber in einem geordneten Staatswesen nicht vor; nur für den Fall, daß wirklich besondere Umstände die Einberufung hinderten, empfehle er, den König zu vorläufiger Steuererhebung unter dem Vorbehalt späterer Zustimmung des Parlaments zu ermächtigen. Der König glaubte jedoch, nicht ohne ein Ordinarium auskommen zu können (1).

Als 1818 die Verfassungsberatungen wiederaufgenommen wurden, erreichte LERCHENFELD (2) den Verzicht auf das Ordinarium dann doch, und zwar mit dem Argument, die Regierung könne mit den indirekten Steuern die notwendigen Ausgaben in jedem Fall finanzieren. Der Preis für die damit erzielte Stärkung der parlamentarischen Rechte war jedoch die Steuerbewilligung auf jeweils sechs Jahre (3); sie sollte den König wenigstens für diesen Zeitraum vor Steuerverweigerungen schützen. Damit verbunden war die Budgetaufstellung für eine Finanzperiode gleicher Dauer, die später zu erheblichen Ungenauigkeiten im Vollzug und damit wieder zu einer Minderung des parlamentarischen Einflusses auf das Finanzwesen führte.

- - - - -

- (1) vgl. sein Schreiben vom 14.3.1815 an Reigersberg Staatsarchiv Fasz. 1654. Der Kronprinz dagegen empfand die Bestimmungen über den Steuervorschuß als einen "überflüssigen und widerlichen Vorbehalt", vgl. seine "Bemerkungen" vom 9.3.1815, Staatsarchiv Fasz. 1654.
- (2) MinKProt. Nr.12 v. 9.4.1818 S.11 ff; es widersprach nur Staatsrat Krenner a.a.O. S.16 und MinKProt. Nr.15 v. 18.4.1818 S.4. Beschluß: MinKProt. Nr.15 v. 18.4.1818 S.6.
- (3) auf Lerchenfelds Vorschlag, MinKProt. Nr.12 v. 12.4.1818 S.13.

d. Außerordentliche Steuern in Notzeiten ohne parlamentarische Bewilligung

Noch auf einem anderen Weg bemühte sich SUTNER bei den Verfassungsberatungen, der Regierung auch in Krisenzeiten Einnahmen aus direkten Steuern unabhängig vom Parlament zu sichern. In seinem grundlegenden Referat vor dem Revisionsausschuß regte er an (1), dem König das Recht zu geben, "im Falle eines besonderen Dranges" oder "bei drohender Gefahr" ohne parlamentarische Zustimmung eine direkte Steuer auszuschreiben (2). Sie sollte zunächst auf ein Jahr - aber dabei nie länger als unbedingt nötig - erhoben werden; die parlamentarische Zustimmung sollte nachfolgen. LERCHENFELD (3) sah auch hier wieder die Gefahr für das Steuerbewilligungsrecht des Parlaments und wandte sich deshalb gegen die weite Fassung der Formulierungen SUTNERS. Er befürchtete insbesondere, daß die Regierung den "besonderen Drang" und die "drohende Gefahr" auch dann für gegeben erachten werde, wenn das Parlament die direkten Steuern nicht in der geforderten Höhe bewilligt habe. Deshalb schlug er vor, von einer "drohenden äußeren Gefahr" zu sprechen, hatte aber damit zunächst keinen Erfolg. Auch Kronprinz Ludwig war übrigens gegen die außerordentliche direkte Steuer (4), schon deshalb, weil er von einem geordneten Staat auch Finanzreserven erwartete.

1818 konnte LERCHENFELD dann aber die Beschränkung der außerordentlichen Steuererhebung auf den Fall durchsetzen,

- - - - -

- (1) Staatsarchiv Fasz. 1641 S.073. Das kgl. Rescript hatte darüber nichts enthalten.
- (2) Das hätte übrigens nur die Legalisierung einer schon bestehenden Praxis bedeutet, wurden doch in den unruhigen Jahren von 1805 bis 1817 in Bayern neben den allgemeinen Steuern zusätzlich 19,5 Mill. fl als "Kriegssteuern" erhoben (Lerchenfeld Gesch. S.171); die bis 1808 noch vorhandenen Stände wurden dabei übergangen.
- (3) RevAProt. Nr.13 v. 13.12.1814 S.42 f.
- (4) vgl. seine "Bemerkungen" Staatsarchiv Fasz. 1654

daß der König durch außerordentliche "äußere Verhältnisse" an der Versammlung des Parlaments gehindert war (1). Zugleich erreichte er eine zeitliche Beschränkung auf sechs Monate (2). Ferner sollte nicht eine neue direkte Steuer ausgeschrieben, sondern die alten forterhoben werden; auch äußerlich sollte also der Eindruck vermieden werden, als handle es sich um einen Eingriff in das parlamentarische Steuerbewilligungsrecht. So entstand Art. VII 7 der Verfassung, von dem die Regierung in den hundert Jahren, die die Verfassung bestand, niemals Gebrauch machte.

e. Kreisumlagen

Aus dem bisher Gesagten ergibt sich, daß schon der endgültige Text der Verfassung von 1818 dem bayerischen Parlament nicht alle Rechte verlieh, die es damals billigerweise hätte beanspruchen können: die indirekten Steuern waren ihm nur im Fall der Neueinführung oder Erhöhung unterworfen; bei den direkten konnte seine Mitwirkung ausgeschlossen werden, wenn der König Art. VII 7 der Verfassung in Anspruch nahm. In den ersten Jahren des Verfassungslebens wurden aber selbst die verbliebenen bescheidenen Rechte durch eine Reihe von Maßnahmen der Regierung bedroht.

Zu nennen ist hier zunächst die Verordnung vom 22.7. 1819 (3), durch die die "allerhöchste Stelle" das Recht erhielt, Kreisumlagen anzuordnen (4), d.h. Abgaben, die die Einwohner eines Kreises - der dem heutigen Bezirk entsprach - an diese Gebietskörperschaft zur Deckung der Kosten für Straßenbau, Fürsorge und andere ihr obliegende

- - - - -

(1) MinKProt. Nr.12 v. 9.4.1818 S.13 und Nr.15 v. 18.4. 1818 S.7R.

(2) a.a.O.

(3) Verordnung, die Umlagen für Gemeindebedürfnisse betr., GBl. 1819,83.

(4) Art. IX der Verordnung.

Aufgaben zu zahlen hatten. Es war hier also der Exekutive überlassen, von den Einwohnern Leistungen zu erheben, die sich wie eine direkte Steuer auswirkten. Der Abg. GRUEER suchte in der Zweiten Kammer vergeblich die Zustimmungspflicht der Stände wenigstens für die Umlagen zu erreichen, die alle Kreise zugleich treffen sollten und dadurch einer zusätzlichen direkten Steuer für das ganze Land am nächsten kamen (1). Mit dem Landratsgesetz von 1828 (2) konnten die Stände aber eine wesentliche Verbesserung durchsetzen. Es wurde darin nämlich bestimmt, daß jeweils von drei zu drei Jahren das Maximum der Kreisumlagen vom König festzulegen war, der dabei der Zustimmung der Stände bedurfte (3). Das wurde in der Folge eingehalten (4).

f. Zölle

Die Zölle wurden in Staatsrechtslehre und Finanzverwaltung des 19. Jahrhunderts zu den indirekten Steuern gerechnet (5); nach Art. VII 3 der Verfassung war also zu ihrer Neueinführung, Erhöhung oder Abänderung die Zustimmung des Parlaments erforderlich. Etwa von 1825 an führte nun die bayerische Regierung Verhandlungen mit anderen deutschen Staaten über Zollverträge zum Zwecke einer Vereinheitlichung der Außenzölle und des Abbaus der innerdeutschen Zollschränken. Dabei war sie natürlich bestrebt, bei der Festsetzung des Zolltarifs freie Hand gegenüber dem Parlament zu haben.

- - - - -
(1) vgl. Lerchenfeld Gesch. S.153 und Sachs S.41.

(2) GB1. 1828,49.

(3) § 2 II des Gesetzes

(4) Beispiel einer solchen Festsetzung - für die Jahre 1834-1837 - in Art. I des Gesetzes vom 10.7.1834 (GB1. 1834,77).

(5) vgl. Pözl S.451 Anm.3 und Hock II 617.

Sie legte deshalb 1825 den Ständen den Entwurf eines vorläufigen Zollgesetzes vor (1), wonach sie ermächtigt sein sollte, durch Handelsverträge mit anderen Staaten - gedacht war zunächst an Württemberg - und durch Verordnung die Einfuhrzölle beliebig zu ändern. Die Stände sahen ihre Rechte gefährdet und nahmen den Entwurf in dieser Form nicht an. Sie änderten ihn dahin ab, daß die durch Handelsverträge und Verordnung bewirkten Zolländerungen der Zustimmung der nächsten Ständeversammlung bedurften und außer Kraft traten, wenn diese Zustimmung verweigert wurde (2).

1828 brachte die Regierung dann den Entwurf für ein endgültiges Zollgesetz ein. Danach sollte wohl die Zolländerung durch Verordnung von der nachträglichen Zustimmung der Stände abhängig sein; für die Handelsverträge wünschte sie aber einen solchen Vorbehalt nicht, weil sie glaubte, sich dann nicht den rasch wechselnden politischen Situationen anpassen zu können. In der Zweiten Kammer setzten sich die Abgeordneten durch, die eine Umgehung des Art. VII 3 der Verfassung befürchteten (3); es wurde die bisherige Regelung beibehalten.

1831 erteilte dann das Parlament Finanzminister ARMANS-PERG die Ermächtigung, ohne nachfolgende parlamentarische Zustimmung Zölle durch Staatsvertrag herabzusetzen oder aufzuheben (4). Damit war an sich zum Nachteil der Stände von Art. VII 3 der Verfassung abgewichen; das Parlament

- - - - -

- (1) Vgl. dazu und zum Folgenden auch Sachs S.89.
- (2) AbgV 1825 XI 507. Einverständnis der Ersten Kammer: AbgB 1825 VIII 423.
- (3) Abg. v. Stachelhausen AbgV 1828 XII 157 ff., Closen a.a.O. S.186, Häcker a.a.O. S.463, Rudhart a.a.O. S.751 ff. Abstimmung: XIII 125 ff.
- (4) AbgV 1831 XX CXV 101 ff. und XXI CXXII 6 ff.

konnte aber hier umso eher nachgeben, als nur eine Minderung der Zollbelastung möglich war. Dagegen gewährten die Stände nicht die gleichzeitig von ARMANSBERG (1) geforderte Ermächtigung, ohne nachfolgende parlamentarische Zustimmung durch Staatsverträge, die auf die deutsche Zolleinheit abzielten, die Zölle zu erhöhen. Die Kammern behielten sich hier die nachträgliche Zustimmung vor und setzten der Regierung außerdem für die Erhöhungen den geltenden preußischen Zollltarif als Grenze (2). Das für die Kammern wesentliche Recht, über eine Erhöhung der indirekten Belastungen mitzubestimmen, blieb also unangetastet.

Parallel mit dem Streit um die nachträgliche Zustimmung des Parlaments und das Ausmaß der Ermächtigung für die Regierung lief ein anderer über die Dauer der Ermächtigung, Zölle durch Handelsvertrag und Verordnung zu ändern. Die Regierung wollte sie für dauernd haben; die Zweite Kammer wollte sie nur auf drei Jahre - jeweils bis zu ihrem nächsten Zusammentritt - geben. 1825 gab in diesem Punkt die Zweite Kammer nach, nachdem LERCHENFELD versichert hatte, zur Wahrung ihrer Rechte genüge der Genehmigungsvorbehalt selbst (3). 1828 und 1831 setzte sie sich aber durch (4); in der Folge wurde auch die Ermächtigung selbst von drei zu drei Jahren erneuert.

Die Praxis nachträglicher Genehmigung der Zollverträge von drei zu drei Jahren setzte sich bis 1867 fort. In diesem Jahr verlor der bayerische Landtag die Zollgesetzgebung an den wiederhergestellten Zollverein, von dem sie 1871 auf das Reich überging (5).

- - - - -

(1) AbgB 1831 VIII XXXVI 15

(2) AbgV 1831 XX CXV 101 ff. und XXI CXXII 6 ff.

(3) AbgV 1825 XII 618 ff.

(4) AbgV 1828 XIII 125 ff., XVI 376 ff., XVII 362 ff. und 499; AbgV 1831 XX CXV 101 ff. und XXI CXXII 6 ff.

(5) Seydel Lehrbuch IV 270 ff.

Es ginge zu weit, den bayerischen Ständen im Zusammenhang mit ihrem Einfluß auf das Zollwesen auch einen solchen auf das deutsche Einigungswerk zuzuschreiben, das schließlich zum Zollverein führte. Das Parlament war bei den einschlägigen Beratungen nur auf die Wahrung seiner Rechte bezüglich des Finanzwesens, nicht auf die Erreichung bestimmter politischer Ziele bedacht. Die Stände konnten nicht generell den Abschluß von Zollverträgen durch die Regierung verhindern; sie konnten aber auch nicht bestimmen, mit welchen Staaten die Regierung solche Verträge abzuschließen hatte, und sie konnten auch den einzelnen abgeschlossenen Verträgen nicht entgegentreten, sofern in ihnen Zölle ganz abgeschafft wurden. Auch wäre es sehr fraglich gewesen, ob sie bei der Regierung die Aufhebung eines ihnen mißliebigen zollsenkenden oder zollerhöhenden Vertrages hätten durchsetzen können. Tatsächlich haben sie auch gegen keinen der abgeschlossenen Verträge jemals Einwendungen erhoben.

g. Bahn- und Kanaltarife

Auch nach 1900 machte die Regierung noch einmal einen Versuch, die Rechte des Landtags auf dem Gebiet der Staatseinnahmen zu schmälern; es handelte sich um die Tarife für die Staatseisenbahnen und den Ludwig-Donau-Main-Kanal.

Als von 1835 an die ersten Eisenbahnen in Bayern gebaut wurden, wußte man die Einnahmen aus diesem Staatsbetrieb noch nicht klar von den indirekten Steuern zu scheiden (1). Bei der ersten gesetzlichen Regelung der Bahntarife im Jahre 1850 (2) wählte man deshalb eine dem Art. VII 3 der Verfassung angenäherte Lösung: die Regierung war grundsätzlich in der Tarifgestaltung frei; ohne Landtagszustimmung durften aber bestimmte Höchstsätze (3) nicht über-

- - - - -

(1) vgl. die Ausführungen des Reichsrats v. Haag RRV 1917/18 V 38.

(2) § 12 I des Finanzgesetzes vom 28.7.1850 GBl. 1850,475.

(3) sie waren schon in einer provisorischen Bekanntmachung vom 15.5.1845 (RegBl. 1845,291) festgelegt worden.

schritten werden. Alle folgenden Finanzgesetze behielten diese Bestimmung bei; Regierung und Parlament waren von der Rechtmäßigkeit dieses Zustandes überzeugt.

1904 legte jedoch die Regierung den Entwurf eines Gesetzes über Lokalbahnen vor, wonach hier die Regelung des Finanzgesetzes nicht gelten sollte; die Regierung wollte also die Lokalbahntarife ganz frei festsetzen. In der Zweiten Kammer erhob sich Widerstand (1), doch wurde der Regierungsentwurf schließlich mit großer Mehrheit angenommen (2).

In dem Ende 1917 eingebrachten Entwurf eines Gesetzes über den vorläufigen Vollzug des Budgets für 1918/19 (3) fehlte die bisher in allen diesen Überbrückungsgesetzen enthaltene Bestimmung, daß für die Tarife auf den Staatsbahnen und dem Ludwig-Donau-Main-Kanal die im Finanzgesetz für die vergangene Finanzperiode festgelegten Höchstsätze weitergelten sollten. Wäre der Entwurf in dieser Form Gesetz geworden, so hätte die Regierung die Tarife ohne Landtagszustimmung über die Höchstsätze hinaus erhöhen können. Gerade darauf kam es aber der Regierung an; sie hielt Erhöhungen der Bahntarife für nötig und wollte für die Verhandlungen mit den Interessenten und den anderen Bahnverwaltungen freie Hand haben. Beim Kanal bestand nach den eigenen Ausführungen der Regierung (3) kein Bedürfnis für eine Tarifierhöhung, aber auch keines für die Beibehaltung der bisherigen finanzgesetzlichen Normen; die Regierung wollte also die Gelegenheit benützen, um die ihr unerwünschte Mitwirkung des Parlaments bei einer verwandten Materie zu beseitigen.

- - - - -
- (1) Der Abg. Wagner beantragte für den Landtag sogar das Recht, diese Tarife absolut festzusetzen, also nicht nur eine Höchstgrenze für sie aufzustellen; AbgV 1903/04 XIV 1084.
- (2) a.a.O. S.1127.
- (3) AbgB 1917/18 XVII 251.

Die Kammern ließen sich darauf nicht ein: sie hielten bei den Kanaltarifen an der bisherigen Regelung fest (1). Bei den Bahntarifen ermächtigten sie die Regierung zu einer Erhöhung der Höchstsätze um 30% bei Personen und Gütern und um 50% bei Gepäck (2). Damit war dem Interesse der Regierung Genüge getan, indem ihr ein erheblicher Spielraum für die Tariffestsetzung zugestanden war. Andererseits waren die Rechte des Landtags insoferne gewahrt, als er keine schrankenlose Ermächtigung gegeben hatte.

h. Anhang: Budgetzahlen zur Erläuterung

Die Feststellung, daß dem Landtag die Bewilligung der direkten Steuern zustand, während die Regierung bei den übrigen Einnahmen teils nur an Höchstsätze, teils gar nicht gebunden war, sagt für sich allein noch nicht alles über den Einfluß des Landtags auf die Einnahmen aus. Man muß auch das zahlenmäßige Verhältnis der einzelnen Einnahmegruppen zu den ganzen Staatseinnahmen kennen. Hierfür soll die Tabelle auf Seite 30 einen Anhalt geben.

Die Zahlen in ihr sind jeweils auf ein Jahr jeder Finanzperiode bezogen. Die starke Erhöhung in den Einnahmen von der 8. zur 9. Finanzperiode erklärt sich aus dem 1868 eingeführten Bruttobudget. Die tatsächlichen Staatseinnahmen waren zuvor also wesentlich höher als die Budgetzahlen dies erkennen lassen; die nicht budgetierten Einnahmen waren diejenigen, die von vornherein wieder zur Ausgabe für Verwaltungszwecke bestimmt waren. Die Zahlen ab der 11. Finanzperiode verstehen sich ohne das von da an weitgehend selbständige Militärbudget:

- - - - -

(1) AbgV 1917/18 XVII 63 und
RRV 1917/18 V 40.

(2) a.a.O. Aus der Debatte vgl. besonders die Ausführungen des Abg. Speck AbgV 1917/18 XVII 61.

Fin.P. Jahr	direkte Steuern	Einnahmen aus Bahn und Kanal	Einnahmen insgesamt
1 1819-25	8.833.230		31.126.811 fl
2 1825-31	8.270.000		29.132.260 fl
3 1831-37	3.568.595		24.874.266 fl
4 1837-43	6.136.883		30.012.473 fl
5 1843-49	6.361.254		32.036.407 fl
6 1849-51	7.648.479	800.000	33.949.799 fl
6 1851-55	7.532.710		37.591.090 fl
7 1855-61	7.317.421		41.396.862 fl
8 1861-67	9.333.037	5.029.405	46.720.597 fl
9 1868/69	10.330.800	21.970.420	87.144.606 fl
10 1870/71	10.330.800	21.970.420	87.144.606 fl
11 1872/73	10.610.000		110.188.260 fl
12 1874/75	10.931.155		103.524.813 fl
13 1876/77	11.802.112	49.914.007	127.392.375 fl
	= 20.232.190	85.546.872	218.387.047 M
14 1878/79	21.640.503		221.633.348 M
15 1880/81	22.350.000		221.741.445 M
16 1882/83	24.983.000		228.705.333 M
17 1884/85	25.607.510	87.033.886	234.462.573 M
18 1886/87	26.703.300		241.491.646 M
19 1888/89	26.934.000		260.037.121 M
20 1890/91	27.960.000		280.291.642 M
21 1892/93	29.701.000	110.284.801	306.292.271 M
22 1894/95	30.656.000		328.341.269 M
23 1896/97	31.562.000		345.356.505 M
24 1898/99	33.315.000		379.358.055 M
25 1900/01	36.689.000	169.182.640	432.919.989 M
26 1902/03	38.335.000		454.904.691 M
27 1904/05	39.795.000		441.825.326 M
28 1906/07	41.460.000		468.176.340 M
29 1908/09	46.000.000	245.595.770	546.032.094 M
30 1910/11	59.292.000		626.148.628 M
31 1912/13	73.250.000		691.930.633 M
32 1914/15	76.000.000		736.607.966 M
33 1916/17	98.800.000	343.482.940	733.990.269 M
34 1918/19	141.910.000	428.413.300	957.529.815 M

3. Das Budgetprüfungsrecht des Parlaments und seine Schranken

a. Bindung des Parlaments an bestimmte Ausgabenpositionen

aa. Allgemeines

Aus den bisherigen Ausführungen geht hervor, daß das parlamentarische Bewilligungsrecht nur den kleineren Teil der Staatseinnahmen erfaßte. Der Landtag war aber auch hier nicht völlig frei. Er mußte nämlich die direkten Steuern in der Höhe bewilligen, daß alle im Budget enthaltenen Ausgaben durch sie zusammen mit den "freien Einnahmen" der Regierung - d.h. den von parlamentarischer Bewilligung unabhängigen - gedeckt waren. Zur Ergänzung des Steuerbewilligungsrechtes war hier dem Parlament durch Art. VII 4 der Verfassung das Recht übertragen, die einzelnen Budgetpositionen zu prüfen. Der Wert dieses Prüfungsrechtes hing aber davon ab, wie weit das Parlament die im Budgetentwurf enthaltenen Ansätze - besonders bei den Ausgaben - als unabänderlich hinnehmen mußte, und wie weit es Abstriche oder auch Zusätze machen durfte. Je mehr das Parlament hier gebunden war, umso mehr drohte die Budgetprüfung zu einer reinen Rechenaufgabe zu werden, die auf die Ermittlung der zur Budgetdeckung nötigen direkten Steuern gerichtet war.

Eine Bindung des Parlaments an die Ansätze im Budgetentwurf konnte nur aus Rechtsnormen hergeleitet werden, die eine bestimmte Ausgabe vorschrieben und dem Budget vorgingen. Das führte wiederum auf die Frage nach der Rechtsnatur des Budgets. Sie wurde in der Praxis fast gar nicht und in der Theorie erst spät behandelt.

In Bayern kam erst SEYDEL (1) in den 80er Jahren des 19. Jahrhunderts auf Grund der Tatsache, daß das Budget dem Landtag nur zur Prüfung wegen der nötigen direkten Steuern

- - - - -

(1) Lehrbuch IV 388.

vorgelegt wurde und er ihm von Rechts wegen nicht zuzustimmen brauchte, zu der für damals zutreffenden Erkenntnis, daß das Budget weder formell noch materiell ein Gesetz sei, sondern nur ein Akt der Verwaltung. SEYDELS Ausführungen fußen auf LABANDS berühmtem "Budgetrecht nach den Bestimmungen der Preußischen Verfassungsurkunde". Die dort (1) getroffene Unterscheidung zwischen formellem und materiellem Gesetz brauchte er für Bayern nicht zu übernehmen. Sie war ja nur durch den in der preußischen wie in der Reichsverfassung (2) enthaltenen Rechtssatz veranlaßt, wonach das Budget durch Gesetz festzustellen war; in Bayern kannte das Verfassungsrecht aber eine solche Bestimmung nicht.

Hieraus ergab sich die weitere Folgerung, daß materielle Gesetze und Rechtssätze des Gewohnheitsrechts dem Budget vorgingen und das Parlament bei seiner Prüfung banden. Für Bayern beruhte dies einfach auf dem Vorrang des Gesetzes vor Akten der Verwaltung. Für Preußen und das Reich kam die Theorie zu demselben Resultat, indem sie zusätzlich die Lehrsätze aufstellte, daß das "auch materielle Gesetz" stärker als das "nur formelle Gesetz" - nämlich das Budget - sei (3) und das permanente Gesetz stärker als das einjährige - nämlich das Budget (4).

Die sonach bestehende Bindung des Parlaments war je nach dem Inhalt des maßgebenden Rechtssatzes graduell verschieden. War nur bestimmt, daß unter gewissen Voraussetzungen

- - - -

- (1) S.10 ff.
- (2) Art. 99 II preuß.Verf. und 69 S.2 Reichsverf.
- (3) Laband BR S.19
- (4) Gneist S.170. Auch heute wird dieser Gesichtspunkt - unter besonderer Betonung des Prinzips der Budgetjährlichkeit - wieder hervorgehoben, vgl. Maunz-Dürig Anm.22 zu 110 GG.

eine Staatsausgabe zu machen war, so konnte das Parlament nicht die Notwendigkeit der veranschlagten Ausgabe an sich bestreiten, wohl aber die Höhe des dafür vorgesehenen Ansatzes ändern. War aber in der Rechtsnorm auch die Höhe der Ausgabe festgelegt, so war das Parlament auch in dieser Beziehung gebunden.

bb. Bindung bei Ausgaben, die durch Rechtssatz vorgeschrieben und der Höhe nach festgesetzt waren

Hierher gehörten der Schuldendienst, die Zivilliste, ferner seit 1871 die Matrikularbeiträge an das Reich und die Gesamtsumme des Militärbudgets (1).

Bei den letztgenannten beiden Positionen beruhte die Ausschaltung des Landtags auf Reichsrecht (2). Der Landtag erkannte hier seine Bindung auch immer an (3).

Die Bindung des Parlaments beim Schuldendienst und bei der Zivilliste beruhte dagegen auf bayerischen Gesetzen, die mit seiner Zustimmung ergangen waren; er hatte hier also selbst in eine teilweise Beschränkung seiner Rechte gewilligt.

Beim Schuldendienst waren es die Gesetze, die vorschrie-

- - - - -

- (1) Seydel Lehrb. IV 386 ff. und VI 535 ff. Zum Militärbudget a.A. Ziegler S.114 ff.
- (2) Militärbudget: § 5 II der bayerischen Militärkonvention vom 23.11.1870, BGBI. des Norddeutschen Bundes 1871,9. Matrikularbeiträge: Art. 70 S.2 der Reichsverf.
- (3) Bezüglich des Militärbudgets siehe die Ausführungen des Abg. Frankfurter AbgV 1877/81 I 12 ff. Bezüglich der Matrikularbeiträge ist folgender Vorfall bezeichnend: Als 1893 die Budgetposition für sie um 5 Mill. M überschritten worden war, erklärte der Finanzausschußreferent der Zweiten Kammer, Abg. Keßler, das könne nicht beanstandet werden, da Bayern zur Zahlung in jeder von Reichs wegen festgesetzten Höhe verpflichtet sei; das Plenum stimmte ihm zu (AbgV 1894 IV 271).

ben, daß bestimmte Einnahmen (1) nur für diesen Zweck verwendet werden durften (2). Das Parlament war hier im Interesse des Staatskredits der Regierung entgegengekommen.

Was die Zivilliste betrifft, so war bis 1831 im Budget ein Ansatz für sie (3) enthalten gewesen, dessen Höhe nach allgemeinen Regeln der Budgetprüfung unterstand. 1831 hatte dann die Zweite Kammer von ihrem Schätzungsrecht Gebrauch gemacht und den Ansatz erheblich gekürzt (4), weil sie Einsparungen für möglich hielt. Es leuchtet ein, daß die Stände bei der Fortsetzung dieses Verfahrens erheblichen Druck auf den König hätten ausüben können. Mit einem bloßen Prüf- und Schätzungsrecht wäre das kaum noch vereinbar gewesen; die Kammern hätten sich vielmehr in die Nähe eines Ausgabenbewilligungsrechts begeben. Es kam hinzu, daß mehrere Abgeordnete - vor allem RUDHART - es als unwürdig empfanden, den König derart in die Abhängigkeit der Stände zu bringen; der Vergleich mit den Wahlkapitulationen im alten Deutschen Reich (5) lag nahe. RUDHART bemühte sich deshalb schon 1831 um eine gesetzlich festge-

- - - - -

- (1) Etwa der Malzaufschlag nach Art. VII Ziffer 2 der Verordnung "das Staatsschuldenwesen betr." vom 22.7.1819 (GBl. 1819,243), ferner 1,8 Mill. fl jährlich aus Zöllen (Art. VII Ziffer 4 a.a.O.) und alle Stempelgefälle der Siegelämter (Art. VII Ziffer 5 a.a.O.).
- (2) Über die Vertretbarkeit einer solchen Zweckbindung nach moderner finanzwissenschaftlicher Lehre vgl. Heinig II 486.
- (3) 1819 und 1825 unter der Bezeichnung "kgl. Hofhaltung", vgl. Lassen S.47.
- (4) AbgV 1831 XVIII C 6 ff. Gefordert waren 3,2 Mill. fl. Die Zweite Kammer wollte ursprünglich 2,5 Mill. budgetieren; die Erste setzte dann aber durch, daß 2,76 Mill. für die eigentliche Zivilliste und 0,24 Mill. für Hofbauten veranschlagt wurden (AbgV 1831 XXV CXLIV 25 ff., 169). Der König nahm das an (Buchstabe Q des Ständeabschiedes AbgV 1831 XXVIII 18).
- (5) Rudhart AbgV 1834 I 210.

legte permanente Zivilliste (1) und hatte 1834 Erfolg, als die Stände einen entsprechenden Gesetzentwurf mit großer Mehrheit annahmen (2). Die Folge davon war, daß der im Gesetz vorgesehene Betrag künftig automatisch ohne weitere Prüfung in das Budget eingesetzt wurde; eine Herabsetzung war ohne Einverständnis des Königs nicht zulässig (3). Andererseits waren die Rechte des Parlaments dadurch gewahrt, daß eine Erhöhung von seiner Zustimmung abhängig war (4). Die Stände hatten also für den Regelfall auf ihr Prüfungsrecht verzichtet; dafür war ihnen für den Ausnahmefall erstmals ein Ausgabenbewilligungsrecht förmlich zugestanden.

cc. Bindung des Parlaments bei Ausgaben, die durch Rechtssatz vorgeschrieben waren, ohne daß die Höhe bestimmt war

Es folgt nunmehr die Gruppe von Ausgaben, bei denen das Parlament nicht ihre Notwendigkeit, wohl aber ihre Höhe nachprüfen konnte. SEYDEL (5) rechnete hierzu die auf Grund eines Rechtssatzes gebotenen, wenn der Rechtssatz nicht zugleich die Höhe der Ausgaben bestimmte.

- - - - -

- (1) Doeberl Gesch. III 107.
- (2) AbgV 1834 I 169 ff.; Abstimmung: S. 236 und 391. Gesetz über die permanente Zivilliste vom 1.7.1834 (GBI. 1834,25). Die Regierung hatte schon 1831 auf Rudharts Memorandum hin einen Gesetzentwurf ausgearbeitet. Der König war aber über einige Parlamentsbeschlüsse verärgert und hatte am Entwurf so viel zu seinen Gunsten geändert, daß die Regierung es nicht gewagt hatte, ihn den Ständen vorzulegen (Doeberl Jahrh. S. 83).
- (3) Art. 3 des Gesetzes.
- (4) A.a.O. Sie wurde 1876 zu einer geringfügigen und 1913 zu einer erheblichen Erhöhung erteilt. Politische Bedingungen wurden dabei nicht gestellt.
- (5) Lehrb. IV 386 ff. in Übereinstimmung mit Laband BR S. 20.

Dieser Rechtssatz konnte ein förmliches Gesetz sein. Für diesen Fall hat der Landtag seine Bindung nie bestritten.

Ein solcher Rechtssatz war aber auch der erstmals von LABAND (1) formulierte und später von SEYDEL (2) so genannte "Grundsatz der Kontinuität im Staatsleben". Er besagt, daß die Handlungen aller Staatsorgane nicht nur für die Amtszeit der handelnden Amtsträger, sondern weiter in die Zukunft wirksam sind, weil sonst die sinnvolle Tätigkeit des Staatswesens über längere Zeitabschnitte mit wechselnden Regierungen und Parlamentsmehrheiten nicht gesichert werden kann. Wenn also - so deduziert LABAND - die Regierung einen Staatsvertrag abgeschlossen hat, so verpflichtet und berechtigt er nicht nur diese Regierung, sondern auch die nachfolgenden; wenn das Parlament einen Beschluß gefaßt hat, so bindet er ebenso auch die späteren Parlamente. Der wichtigste Ausfluß dieses Grundsatzes auf dem Gebiet des Budgetrechts war nach LABAND und SEYDEL, daß das Parlament die Mittel für eine bestehende staatliche Einrichtung - speziell die bestehenden Behörden - und für ein begonnenes Großprojekt fortbewilligen mußte.

Die bayerische Regierung brachte den Grundsatz der Kontinuität schon 1831 - natürlich nicht unter dieser Bezeichnung - gegenüber den Ständen ins Spiel, als es um die Fortsetzung des angefangenen Pinakothekbaues in München ging. Die Mehrheit der Zweiten Kammer (3) war damals schon geneigt, ihn zu akzeptieren, weil sonst "die Staatsverwaltung ganz unmöglich" (4) wäre. Die Minderheit (5) wehrte

- - - - -

(1) BR S.39 ff.

(2) Lehrb. IV 396.

(3) Abg. Seuffert AbgV 1831 VIII XLII 73, Culmann a.a.O. S.132 ff. und X LII 70.

(4) Abg. Culmann AbgV 1831 X LII 70

(5) Abg. Heinzelmann AbgV 1831 IX XLVII 44 f. und Schüler AbgV 1831 IX I 37 ff.

sich aber ganz entschieden, da sie - speziell bei den Bauvorhaben Ludwigs I. - Mißbräuche seitens der Regierung befürchtete.

In den späteren Jahren erkannte der Landtag seine Bindung sowohl bei den staatlichen Institutionen wie bei den angefangenen Großprojekten an.

Ein Beleg für das erste ist der Weg, den der Landtag beschritt, um die Auflösung unrentabler Staatsbetriebe zu erreichen (1); er strich nicht die vorgesehenen Ausgabenansätze im Budget, sondern stellte einen Antrag auf Auflösung gemäß Art. VII 19 der Verfassung. So geschah es 1855/56 bezüglich des Dürkheimer Staatsgutes (2) und 1877/78 bezüglich der Hüttenverwaltung Eisenärztl (3). Auch als der Ludwig-Donau-Main-Kanal zwischen 1880 und 1918 ein chronisches Defizit zeigte, wurde niemals vorgeschlagen, die Ausgabenposten für ihn zu streichen.

Bei den Großprojekten ging der Landtag 1884 bezüglich der Nürnberger Gefängnisse (4) und 1914 bezüglich des Walchenseewerkes (5) von einer Pflicht zur Bewilligung der zweiten Rate aus (6).

Die Abgeordneten fanden aber einen Weg, sich in Einzelfällen der generell anerkannten Bindung zu entziehen: sie betonten dann bei der Bewilligung der ersten Rate aus-

- - - - -

(1) vgl. dazu Ziegler S.110 f.

(2) RRB 1855/56 V 310 f.

(3) RRB 1877/81 I 627.

(4) AbgV 1884 II 158.

(5) RRB 1913/14 III 507.

(6) Reichsrat v.Crailsheim sagte 1914 sogar, eine Verweigerung der zweiten Rate würde "aller parlamentarischen Praxis widersprechen" (RRB a.a.O.).

drücklich, sich damit nicht für die Zukunft zu verpflichten (1).

Wie schon bemerkt, folgt aus dem Grundsatz der Kontinuität auch eine Bewilligungspflicht des Parlaments bezüglich der Ausgaben für die bestehende staatliche Behördenorganisation. In der Rechtsauffassung des Bayerischen Landtags läßt sich aber hierbei keine klare Linie finden (2). Zur Beseitigung von Behörden, die er als überflüssig ansah, hielt er anfänglich nur den Antragsweg für zulässig (3), später aber auch die Ausgabenkürzung bei der Budgetbehandlung (4), ohne daß sich die Regierung dagegen wehrte. Ab 1884 bediente er sich wieder allein des Antrages nach Art. VII 19 der Verfassung, ging also von einer Bewilligungspflicht aus (5). Von vornherein offensichtlich unzulässig - weil ohne Beziehung zum Budgetrecht - war dagegen ein 1882 vom Abgeordneten SCHELS (6) eingebrachter Antrag, durch einfachen Landtagsbeschluß das Kultusministerium aufzulösen.

Der Grundsatz der Kontinuität ließ sich auch umkehren: wenn das Parlament die Mittel für die bestehende Behörden-

- - - - -

- (1) So 1886 bei neuen Justizbauten (AbgV 1886 VI 664).
- (2) Vgl. zum Folgenden Ziegler S.73 ff.
- (3) 1819 bezüglich der Gesandtschaften (Abg. Behr AbgB 1819 VI 311).
- (4) 1849 (Abg. Reinhart AbgV 1849(II) VI 12) bezüglich des Staatsrates, ebenso 1851 (Abg. Crämer AbgV 1851 III 229; sein Antrag wurde nicht abgelehnt, weil man ihn für unzulässig gehalten hätte, sondern weil man den Staatsrat noch nicht als überflüssig ansah), 1873 bezüglich der Gesandtschaften (vgl. Ziegler S.80), 1876 bezüglich des Obersten Schulrates (RRV 1876 I 508).
- (5) 1884 bezüglich einiger Landgerichte und Oberlandesgerichte (Ziegler S.85), 1893 bezüglich der Gesandtschaften (AbgV 1893 I 413), 1895 bezüglich des Finanzministeriums (Abg. Wagner AbgV 1895/96 V 354).
- (6) AbgV 1881/82 III 28.

organisation bewilligen mußte, so war andererseits die Regierung bei der Einrichtung neuer Behörden von der Ausgabenbewilligung des Landtags abhängig (1). In Bayern vertrat jedoch die Regierung in der Praxis von jeher den Standpunkt, auf Grund ihres "Organisationsrechtes", das dem Budgetrecht des Landtags vorgehe, sei sie bei der Einrichtung neuer Behörden nicht auf die Geldbewilligung angewiesen; damit setzte sie sich auch zunächst gegenüber dem Landtag durch. Dieser hatte aber 1877 in dieser Frage einen ersten Erfolg, als sich die Regierung damit abfand, daß er die Mittel für die Verlegung der Forstschule nach München verweigerte (2). Die Regierung nahm aber weiterhin ein freies Organisationsrecht wenigstens für den Fall in Anspruch, daß die neue Behörde zunächst noch kein Geld kostete; sie leugnete hier eine Beziehung zum Budgetrecht (3). Der Landtag wies aber darauf hin, daß doch ein Eingriff in seine Rechte vorlag, denn nach dem Grundsatz der Kontinuität konnte er die Bewilligung nicht verweigern, wenn die Behörde später doch Geldmittel brauchte. Die Regierung erkannte das schon bei der nächsten Budgetvorlage an, indem sie den Landtag über Gehaltserhöhungen abstimmen ließ, für die sie in dieses Budget noch gar keine Mehrausgabe aufnehmen mußte (4). Ebenso ließ sie 1892 den Landtag über die Neueinrichtung von staatlichen chemischen Untersuchungsanstalten Beschluß fassen, obwohl sich diese zunächst aus ihren eigenen Gebühren erhalten sollten (5).

LABAND (6) und SEYDEL (7) lehnten übereinstimmend ab, daß das Parlament noch bei einer weiteren Gruppe von Aus-

- - - - -

- (1) Laband BR S.44 f., Seydel Lehrb. IV 395 Anm.1.
- (2) vgl. Ziegler S.73.
- (3) 1880 bei der Beförderung zweier Ministerialräte (vgl. Ziegler S.75).
- (4) AbgV 1882 III 227 ff.
- (5) AbgV 1891/92 VII 614 ff.
- (6) BR S.32 ff.
- (7) Verf.Verst. (Abh. II 278, 291).

gaben, nämlich den gerichtlich klagbaren, in der geschilderten Weise gebunden sei. Hier konnte aber die konsequente Durchführung der Lehrmeinung in der Praxis zu einem Konflikt zwischen dem Budgetrecht und dem Recht des Einzelnen auf die staatliche Leistung führen.

Die bayerische Regierung vertrat deshalb von Anfang an den Standpunkt, daß den Landtag für gerichtlich klagbare Ausgaben eine Bewilligungspflicht treffe. Die Zweite Kammer wehrte sich zunächst gegen diese Auffassung (1), akzeptierte sie aber etwa von 1880 an. Besonders aktuell wurde die Frage, als einzelne Abgeordnete - meist der SPD, 1899 auch ein Abgeordneter der Rechten - von 1893 an wiederholt (2) Mißtrauensanträge gegen Minister in der Form stellten, daß sie beantragten, ihr Gehalt zu streichen (3). Der Minister setzte sich aber bei der Landtagsmehrheit regelmäßig mit dem Hinweis durch, er werde dann einfach sein Gehalt einklagen; jeder Richter müsse es ihm zusprechen (4).

- - - - -

- (1) Als die Regierung 1868 die unentziehbaren Standesgehälter der Minister von 3000 auf 6000 fl jährlich erhöht hatte, fand sie nur bei der Ersten Kammer Unterstützung (RRB 1866/69 V 36, RRV 1866/69 VI 57); die Zweite Kammer behauptete, auch hier in der Bewilligung frei zu sein (AbgV 1866/69 II 454 ff.).
- (2) Z.B. 1893 gegen Außenminister Crailsheim (Abg. Grillenberger AbgV 1893/94 I 405) und Innenminister Feilitzsch (Abg. Grillenberger a.a.O. II 138); 1895 gegen Finanzminister Riedel (Abg. Grillenberger AbgV 1895/96 V 350 f.); 1899 gegen Außenminister Crailsheim (Abg. Ratzinger AbgV 1899/00 I 580).
- (3) Eine besonders in England geläufige Praxis (vgl. Heinig I 284).
- (4) Der 1895 von Grillenberger (AbgV 1895/96 V 351) darauf geäußerten Bemerkung "Das wissen wir sehr gut" kann entnommen werden, daß auch die SPD-Fraktion selbst dieser Auffassung war und ihr Antrag nur eine politische Mißtrauenskundgabe ohne rechtliche Folgen bezweckte.

Auch bei den Ausgaben, zu denen der Staat auf Grund öffentlichrechtlicher und privatrechtlicher Verträge verpflichtet war - und die damit klagbar waren - behauptete die Regierung nach 1880 eine Bewilligungspflicht des Landtags, ohne bei ihm Widerspruch zu finden (1). Aber auch hier suchte das Parlament, nachdem es im Prinzip von der Bewilligungspflicht ausging, nach einem Ausweg, um doch noch auf die Ausgaben Einfluß nehmen zu können: es verlangte, daß die Verträge, die für den Staat die Leistungspflicht begründeten, von seiner Genehmigung abhängig gemacht würden (2). Diese Forderung wurde erstmals 1884 aus Anlaß der Münchner St.-Anna-Kirche erhoben (3). Da der Vertrag aber schon geschlossen war, konnte die Regierung ihr nicht nachkommen; sie wäre dazu auch gar nicht bereit gewesen. Schon 1890 suchte jedoch die Militärverwaltung beim Landtag um Indemnität nach, weil sie ein Grundstück ohne Genehmigungsvorbehalt gekauft hatte (4). 1902 wurden dann Verträge der Regierung mit Künstlern über den Ankauf von Gemälden von vornherein davon abhängig gemacht, daß der Landtag zustimmte (5). Damit hat der Landtag im Ergebnis doch seine Rechte bewahrt. Da gleichzeitig Konflikte mit den beteiligten Vertragspartnern ausgeschlossen waren, war diese von der Praxis gefundene Lösung der SEYDELS vorzuziehen.

- - - - -

- (1) So 1880 bezüglich der Zinszahlungen auf Grund eines Vertrages mit der Pfälzischen Bahngesellschaft (AbgV 1880 II 452); 1884 bezüglich der durch den Staat übernommenen Baupflicht an der Münchner St.-Anna-Kirche (AbgV 1884 III 530 ff.), wo es nur darüber Meinungsverschiedenheiten gab, ob den Staat damals auch wirklich eine vertragliche Verpflichtung zu der budgetierten Ausgabe traf (vgl. zu alledem Ziegler S.102 ff.).
- (2) vgl. dazu Ziegler S.108.
- (3) AbgV 1884 III 530 ff.
- (4) AbgV 1890 VI 202.
- (5) AbgV 1902 X 583.

Bei den danach noch verbleibenden Ausgaben durfte der Landtag Höhe und Notwendigkeit nachprüfen. SEYDEL (1) unterschied hier wiederum zwei Gruppen, je nachdem, ob das Parlament dabei völlig frei war oder aber "gebunden durch seine Pflicht, die Gesetze zu beachten" (2).

b. Freiheit des Parlaments im übrigen

Das ungeklärte Verhältnis zwischen dem Budgetprüfungsrecht und dem Steuerbewilligungsrecht wurde zum Ausgangspunkt tiefergehender Meinungsverschiedenheiten zwischen Regierung und Parlament in Bayern.

aa. Der Weg zum Budgetbewilligungsrecht des bayerischen Landtags

Von 1819 an ging es vor allem um die Frage, ob die vom Parlament auf Grund seines Prüfungsrechts bei den Ansätzen für Ausgaben und "freie Einnahmen" vorgenommenen Veränderungen für die Regierung verbindlich waren. Sobald nämlich diese Verbindlichkeit einmal anerkannt war, lag die volle Budgetbewilligung beim Parlament.

Dabei ist zunächst festzuhalten, daß die Ständemehrheit 1819 im Gegensatz zu Finanzminister LERCHENFELD (3) für sich noch gar kein Budgetbewilligungsrecht in Anspruch nahm. Das wird schon aus der nicht beanstandeten Fragestellung des Präsidenten zu den einzelnen Budgetpositio-

- - - - -

(1) Lehrb. IV 386 ff.

(2) a.a.O. S.397.

(3) Der Entwurf zu seiner Budgetrede hatte den Antrag enthalten, daß das Budget "von den Ständen als richtig erkannt und angenommen werde"; das wurde auf Betreiben des Staatsrates geändert in "im verfassungsmäßigen Wege geprüft werde". (Vgl. Seydel Lehrb. IV 298 f.).

nen deutlich (1), ebenso aus der nicht beanstandeten Bemerkung des Präsidiums. (2), daß die Stände die Steuern bewilligten. Ganz eindeutig ergibt es sich aber daraus, daß die Stände 1819 dem König nur die Höhe der bewilligten direkten Steuern mitteilten, eine detaillierte Zusammenstellung der Einnahmen- und Ausgabenpositionen, von denen sie dabei ausgegangen waren, aber verweigerten (3). Erst die Regierung setzte dann mit Hilfe eines Finanzgesetzes die endgültigen Budgetpositionen fest; dabei hielt sie sich jedoch im wesentlichen - vor allem bei der Herabsetzung des Militärbudgets von 8 auf 7 Millionen fl - an die Beträge, zu denen das Parlament auf Grund seiner Prüfung gelangt war (4).

1825 wurden die Budgetansätze schon bei der Vorlage des Budgets im Parlament mit in den Entwurf eines Finanzgesetzes aufgenommen (5). Auf Grund dieser von der Regie-

- - - - -

- (1) Z.B. "Will die Kammer die Zinsen der Staatsschulden als sich auf belaufend voraussetzen?", "Nimmt die Kammer eine Rente aus den Salinen und Bergwerken von jährlich an?", aber: "Bewilliget die Kammer der Abgeordneten für die nächsten 6 Jahre die Erhebung der Grundsteuer im jährlichen Bruttoertrage von?" (Vgl. Seydel Lehrb. IV 300 und Lassen S. 40).
- (2) Gegenüber dem Abg. Weinbach, AbgV 1819 X 521.
- (3) Vgl. Seydel Lehrb. IV 301 ff.
- (4) Bei dem Ansatz für das Militärbudget wurde allerdings vorbehalten, daß der König weitere Mittel für das Militär aus eigenen Fonds verwenden werde, falls seine Verpflichtungen gegenüber dem Deutschen Bund dies erforderlich machten; vgl. Seydel Lehrb. IV 304.
- (5) Seydel Lehrb. IV 307.

rung gewählten Form waren die Stände der Meinung, dem Budget wie einem Gesetz und jeder Budgetposition wie einem Gesetzesartikel gegenüberzustehen, und änderten einige Budgetpositionen wie Artikel eines Gesetzentwurfs ab (1); speziell das Militärbudget wurde wieder gekürzt, diesmal um 590.000 fl (2). Da das Finanzgesetz wie jedes andere Gesetz nur mit königlicher Sanktion Geltung erlangen konnte, war auch die Höhe der Budgetansätze vom König abhängig (3). Dieser fand sich mit den Kürzungen durch die zweite Kammer ab und machte nur beim Militärbudget den gleichen Vorbehalt wie 1819 (4).

Ebenso wurde 1831 verfahren, als die Zweite Kammer bei den allermeisten Budgetpositionen Änderungen vorgenommen hatte. Dem Parlament wurde also bis dahin nicht das Recht bestritten, die Ansätze zu ändern, doch blieb immer die königliche Sanktion vorbehalten.

- - - - -

(1) Seydel Lehrb. IV 308.

(2) Sachs S.77

(3) Art. VII 30 VU

(4) An dieser Stelle darf darauf hingewiesen werden, daß Ludwig I. schon als Kronprinz während der Verfassungsberatungen in einem Schreiben an Lerchenfeld angeregt hatte, in die Verfassung eine Bestimmung aufzunehmen, wonach der König bei Verzögerung der parlamentarischen Bewilligung befugt sein sollte, die Ausgaben für den Deutschen Bund, die dieser auf die Mitgliedsstaaten umlegte - speziell den Heeresaufwand - "auf eine festzusetzende Art zu bestreiten". Gemeint war damit eine Deckung aus einer besonderen Einnahme, die der König ohne Bewilligung des Parlaments sollte erheben dürfen. Die Verwirklichung dieses Vorschlags war am Widerstand der Ministerkonferenz von 1818 gescheitert; gerade Lerchenfeld hatte sich einer Ausnahmeregelung zu diesem Punkt widersetzt (vgl. MinKProt. Nr.16 v. 21.4. 1818 S.1R ff.).

Als jedoch 1837 die Stände den Entwurf des Budgets und des Finanzgesetzes wieder erheblich abwandelten (1), erholte der König ein Gutachten des Staatsrates über die umstrittenen Fragen. In ihm wurde den Kammern das Recht zur Änderung der Ansätze abgesprochen, weil das Budgetprüfungsrecht nur zu Anträgen der Kammern gemäß Art. VII 19 der Verfassung führen könne; daran ändere sich auch nichts, wenn den Kammern zugleich mit dem Budget ein Finanzgesetz vorgelegt werde, das die Hauptpositionen des Budgets enthalte (2). Der König folgte dem Gutachten und setzte in das endgültige Budget diesmal die ursprünglichen Posten wieder ein, nahm also auf die Kammerbeschlüsse keine Rücksicht (3).

Demgegenüber betonte die Zweite Kammer 1840 (4), seit 1819 habe sich der Usus herausgebildet, daß auch die Ausgaben und die "freien Einnahmen" nur im Zusammenwirken von Regierung und Ständen festgesetzt werden könnten (5). Andererseits berief sich auch ein Teil der Abgeordneten (6) nicht mehr darauf, daß es einen Unterschied mache, ob mit dem Budget ein Finanzgesetz verbunden sei oder nicht.

Das Verfassungsverständnis, das nach den staatsrechtlichen Wirren 1843 zustandekam, geht in § IV ausdrücklich davon aus, daß bezüglich der Ausgaben und der "freien Einnahmen" Parlament und Regierung verschiedener Ansicht

- - - - -

- (1) Diesmal erhöhten sie die Einnahmen- und noch mehr die Ausgabenansätze, um Erübrigungen möglichst zu verhindern.
- (2) Seydel Lehrb. IV 328.
- (3) Seydel Lehrb. IV 327.
- (4) Abg. Rotenhan AbgB 1840 IV 102 ff.
- (5) Abel erwiderte, die Stände dürften die Einnahmen nur dann herabsetzen, wenn sie beweisen könnten, daß sie auch dann noch für die Regierung ausreichten (AbgV 1840 VIII 290 ff.).
- (6) Die Mehrheit, vor allem Rotenhan; a.A. Abg. Schwindel AbgV 1840 VI 152.

sein konnten und daß aus diesem Grund keine Vereinbarung über die Ansätze zustandekommen konnte. Damit war **anerkannt**, daß keine Seite der anderen ihren Standpunkt aufzwingen konnte; schon darin lag ein Erfolg für die Kammern.

Die Praxis veränderte sich aber noch mehr zugunsten des Landtags. Als 1849 die Zweite Kammer am Budget des Innenministeriums geringfügig, am Militärbudget aber erheblich (1) kürzte, wurden die niedrigeren Ansätze vom König ohne weiteres sanktioniert und in das endgültige Budget übernommen. Nur beim Militärbudget behielt er sich wieder Mehrausgaben vor, wenn die Bundespflichten es erforderten; der entscheidende Unterschied zur bisherigen Praxis lag aber darin, daß er in diesem Fall dem Parlament ein Nachtragsbudget vorlegen, die Mehrausgaben also nicht einseitig von sich aus machen wollte. So wurde es auch 1855 (2) gehandhabt. Von 1861 an erhielten Budget und Finanzgesetz immer mit dem vom Landtag veränderten Inhalt die königliche Sanktion, ohne daß seine Änderungen überhaupt erwähnt wurden; nur für den Fall unvorhergesehener Einnahmenminderung wurde auf Art. VII 8 und 15 der Verfassung verwiesen (3). Der Landtag setzte also seinen Willen immer durch; die Ausgabenbewilligung lag faktisch allein in seiner Hand. Offiziell anerkannt wurde dies allerdings erst 1894 (4) durch Außenminister v.CRAILSHEIM, und zwar in der schon 1840 von ROTENHAN (5) gewählten Form, daß bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Regierung und Parlament über die Höhe eines Budgetansatzes die niedrigere Summe ent-

- - - - -

- (1) Von 10.429.102 auf 8.250.000 fl (Ziegler S.41 ff.)
- (2) Hier wollte sich der König gegen die Landtagspraxis verwahren, die Zweite Kammer akzeptierte die Verwahrung aber nicht (Ziegler S.46).
- (3) vgl. z.B. Abschnitt I § 2 des Landtagsabschiedes vom 29.4.1869 (GBL. 1866/69, 801).
- (4) Stoll S.46
- (5) AbgB 1840 II 102 ff.

scheide, da insoweit Übereinstimmung zwischen den Beteiligten bestehe (1).

bb. Speziell: Ausgabenverweigerung aus politischen Gründen

Hatte es sonach der Landtag faktisch in der Hand, Ausgaben zu kürzen, so war dabei doch immer vorausgesetzt, daß er die Abstriche aus sachlichen Gründen machte, die mit der betreffenden Budgetposition in Zusammenhang standen. Das Parlament war aber bestrebt, auch diese Schranke zu beseitigen, um durch willkürliche Kürzungen bei den Etats der einzelnen Ressorts ein Mittel zur Kundgabe eines Mißtrauensvotums gegen den zuständigen Minister zu gewinnen und so letztlich das in Bayern fehlende parlamentarische Prinzip durchzusetzen.

Die Praxis dieser Ausgabeverweigerungen begann 1874. Für die Patriotenpartei, die die Mehrheit in der Abgeordnetenkammer hatte, war damals das Fehlen des parlamentarischen Prinzips besonders fühlbar geworden, als sie sich gegen den kirchenfeindlichen Kurs der Regierung LUTZ wehren wollte. Auf eine Erklärung ihres Abgeordneten FREYTAG hin, die deutlich machte, daß vor allem politische Motive be-

- - - - -

- (1) Das Anerkenntnis kam dem Landtag in dieser Form allerdings nur bei Ausgabenkürzungen zugute. Das war aber der praktisch bedeutsamste Fall der Budgetänderung. (Über Ausgabenerhöhungen s.u.S. 51 ff.) Bei den Einnahmen hatte es die dem Landtag an sich sogar nachteilige Folge, daß er die Erträge der einzelnen Einnahmequellen zwar niedriger, nicht aber höher annehmen konnte als die Regierung. Das brauchte den Landtag aber kaum zu beunruhigen, da die Zeiten verfassungswidriger Finanzwirtschaft mit Hilfe von Erübrigungen - die das Parlament zur Erhöhung der Einnahmeansätze zwang - vorüber waren und für ihn seitdem wieder die Senkung der Ausgaben im Mittelpunkt des Interesses stand.

stimmend waren (1), verweigerte seine Partei einen Ausgabenansatz von 65.000 fl für zwei Anbauten am Münchner Polytechnikum, also Ausgaben, die der Landtag nach Höhe und Notwendigkeit nachprüfen konnte. Die anderen Parteien kritisierten das Vorgehen der Patrioten als völlig unsachlich (2); es sei politisch unerhört und im Verfassungsrecht ganz neu, ein Mißtrauensvotum in dieser Weise auszuspochen. Die umstrittenen Ausgaben wurden damals mit 77 zu 76 Stimmen bewilligt (3).

Von 1877 bis 1885 führte die Patriotenpartei einen Kampf gegen die sog. Dispositionsfonds in den einzelnen Ministerialetats - ebenfalls Ausgaben, die der Landtag nach Höhe und Notwendigkeit nachprüfen konnte - wobei meist sachliche

- - - - -

(1) AbgV 1873/75 II 153 f.: "Wir haben bewiesen, daß wir bereit sind, den Forderungen der Regierung zu Zwecken des Unterrichts, der Kunst und der Wissenschaft stets entgegenzukommen, soweit die finanzielle Lage des Landes es nur immer zu erlauben scheint. Wenn wir bei der nunmehr zur Beratung gestellten Position der kgl. bayerischen Staatsregierung, sowie bei mehreren nachfolgenden Forderungen denselben unsere Zustimmung nicht geben werden, so bewegen uns hierzu nicht nur Zweifel an der Dringlichkeit der betreffenden Ausgaben, sondern vor allem der Umstand, daß der kgl. Staatsminister Dr.v.Lutz unser Vertrauen nicht besitzt und nicht besitzen kann, nachdem er durch seine ganze Haltung bewiesen hat, daß er seine maßgebende Stellung in Bayern in einem solidarischen Staatsministerium nur im Geiste eines uns und der großen Mehrheit des Volkes feindlichen Parteiregierung benützt hat und benützen will."

(2) Abg. Völk und Schauß AbgV 1873/75 II 156

(3) a.a.O. S.165.

Erwägungen maßgebend waren (1), 1877 (2) und 1881 (3) aber auch politische. 1877 hatten die Patrioten im Ergebnis keinen Erfolg (4). 1881 fand sich jedoch eine Mehrheit für die ersatzlose Streichung aller Ministerialdispositionsfonds (5). Die Zweite Kammer betonte dabei ausdrücklich, daß sie nicht den unterstützungsbedürftigen Beamten die Mittel verweigern wolle, sondern dem Ministerium, das nicht das Vertrauen des Parlaments habe. Ab 1886 erschien der Dispositionsfonds in den Voranschlägen in budgetrechtlich einwandfreier Form und wurde vom Landtag auch aus politischen Gründen nicht mehr beanstandet.

1889 strich der Finanzausschuß der Abgeordnetenkommission unter der Führung des Referenten DALLER (Zentrum) einige Positionen im Budget des Kultusministeriums für gesetzlich nicht vorgeschriebene Ausgaben (6). Der Grund lag erneut darin (7), daß die Zentrumsparlei gegen die Kirchenpolitik des Ministers LUTZ - speziell sein Festhalten am Placet in reinen Glaubenssachen und seine Weigerung,

- - - - -

- (1) Dazu s.u.S. 96 (besonders Anm.3).
- (2) AbgV 1877/81 I 126 ff.; vgl. besonders die Ausführungen des Abg. Rittler a.a.O. S.128.
- (3) AbgV 1881/82 I 198 ff.; vgl. besonders die Ausführungen des Referenten Luthardt a.a.O. S.198 und des Abg. Kopp a.a.O. S.200.
- (4) AbgV 1877/81 II 421 und 608. Nachdem die Reichsräte sich der Streichung der einzelnen Ministerialdispositionsfonds und der Schaffung eines Allgemeinen Unterstützungsfonds widersetzt hatten, beschloß die Zweite Kammer mit 74 zu 73 Stimmen, die bisherige Regelung beizubehalten; den Ausschlag gab dabei Justizminister Fäustle, der in der Zweiten Kammer als Abgeordneter für Kempten mitstimmte.
- (5) AbgV 1881/82 I 202 und III 479. Die Reichsräte gaben dann nach (RRV 1881/82 II 1274).
- (6) Ref. Daller AbgV 1889/90 V 429 ff.
- (7) Ref. Daller AbgV 1889/90 IV 223 und V 430.

über die Aufnahme von Altkatholiken in die katholische Kirche allein die katholischen Oberen bestimmen zu lassen - protestieren wollte. Bei der Plenardebatte stellte sich heraus, daß die Regierung dem Zentrum in den strittigen kirchenpolitischen Fragen inzwischen sehr weit entgegengekommen war. Daraufhin wurde der Etat an den Finanzausschuß zurückverwiesen (1), wo die gestrichenen Posten wieder eingesetzt wurden; sodann wurden sie auch vom Plenum ohne weiteres gebilligt. Außenminister v. CRAILSHEIM betonte jedoch anläßlich dieser Auseinandersetzung seinen Standpunkt, daß das Parlament nicht das Recht habe, aus politischen Gründen Ausgaben zu kürzen (2).

Von 1893 bis 1899 währten dann die Versuche, zum Zwecke eines politischen Mißtrauensvotums die Posten für Ministergehälter - also gesetzlich vorgeschriebene und klagbare Ausgaben - zu streichen (3).

1902 kürzte die Zweite Kammer wieder gesetzlich nicht vorgeschriebene Ausgaben aus politischen Erwägungen; im Hintergrund stand immer noch der Gegensatz zwischen der Zentrumsmehrheit und der Regierung. Betroffen waren Teile des Etats des Kultusministeriums, nämlich die Ansätze zum Erwerb neuer Kunstwerke für die staatlichen Sammlungen (4), zu Neuanschaffungen für das Nationalmuseum (5) und zur Umorganisation der Musikakademie in München (6) (7). Über die verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines solchen Vor-

- - - - -

(1) AbgV 1889/90 V 458

(2) a.a.O. S.434

(3) dazu s.o.S.40.

(4) Hier wurde die volle Budgetposition von 100.000 M gestrichen, was in ganz Deutschland großes Aufsehen erregte und zu den bekannten politischen Folgen führte.

(5) Hier wurde ein Mehrpostulat der Regierung von 13.142 M gestrichen, das den Ansatz auf 20.000 M gebracht hätte

(6) Hier wurden 12.000 M gestrichen.

(7) AbgV 1901/02 X 562, 573, 580 ff., 592.

gehens wurde in der Abgeordnetenkommission überhaupt nicht debattiert. Die Zentrumsmehrheit beharrte auf den Kürzungen auch (1) nachdem sich die Mehrheit der Reichsräte für die ursprünglichen Ansätze ausgesprochen hatte (2).

Hiermit endete die Praxis der Zweiten Kammer, Ausgaben aus politischen Gründen zu verweigern. Die Befugnis dazu wurde - wenn man die Ereignisse zusammenfassend betrachtet - bei den gesetzlich gebotenen und klagbaren Ausgaben nur von einer Minderheit beansprucht; bei den übrigen hielt aber die Zentrumsmehrheit zäh daran fest. Die Mehrheit der Ersten Kammer und die Regierung erkannten den Standpunkt der Abgeordnetenkommission nicht an, gaben jedoch in der Regel durch Zustimmung zu den Abstrichen und Sanktion des gekürzten Ausgabenbudgets nach, wenn die Zweite Kammer darauf bestand.

c. Budgetinitiative

Die Budgetinitiative - also das Recht des Parlaments, mit bindender Wirkung für die Exekutive Ausgabenansätze im Budget zu erhöhen oder ganz neue Ausgaben einzusetzen - ist ein Ausfluß des allgemeinen Budgetbewilligungsrechts. Mit dem bloßen Steuerbewilligungs- und Budgetprüfungsrecht, das die von 1818 an entstandenen Verfassungen der deutschen Staaten ihren Parlamenten gaben, war sie folglich unvereinbar. Die Parlamente mußten sie sich hier erst - parallel mit der allgemeinen Ausgabenbewilligung - erstreiten.

- - - - -

(1) AbgV 1901/02 I 924 und 939.

(2) RRB 1901/02 II 570 ff., RRV 1901/02 II 359 f. Prinz Ludwig hatte den Standpunkt der Zweiten Kammer verteidigt (RRB. 1901/02 II 571 ff.). Bemerkenswert ist auch eine Äußerung des Reichsrats v. Guttenberg (RRB 1901/02 II 571), die Abgeordnetenkommission hätte klugerweise für die Streichungen überhaupt keine Begründung geben sollen.

Gerade hier fanden sie aber - im Gegensatz zu den anderen Materien des politischen Kampfes - bei der öffentlichen Meinung wenig Rückhalt, weil man von ihnen verlangte, daß sie in besonderem Maße auf Sparsamkeit bei den Staatsausgaben bedacht seien (1). In England bestand dagegen die parlamentarische Budgetinitiative schon im 17. Jahrhundert (2), in Frankreich seit 1789. Die modernen demokratisch-konstitutionellen Staaten, in denen das Parlament Herr über das Budget ist, kennen ebenfalls alle die parlamentarische Budgetinitiative (3).

In Bayern fallen die ersten Auseinandersetzungen um dieses Recht in das Jahr 1837. Damals hatte die Zweite Kammer die Ausgabenansätze im Budget um 571.997 fl pro Jahr erhöht, dabei aber ausdrücklich betont, daß sie - wie bei allen anderen Positionen (4) - die Regierung auch hier nicht für verpflichtet erachte, die Ausgaben tatsächlich in dieser Höhe zu machen (5). Dieselben Erwägungen (6) veranlaßten die Reichsräte zur Zustimmung. Der vom König um sein Gutachten gebetene Staatsrat schloß jedoch aus eben dieser Feststellung, daß die Kammern neue Ausgaben nur über Art. VII 19 der Verfassung beantragen, nicht aber deshalb von sich aus das Budget ändern dürf-

- - - - -

- (1) Neumark in HdF I 565 ff.; Hettlage DÖV 55,1; vgl. auch Maunz-Dürig Anm.3 zu 110 GG.
- (2) Zu bemerken ist dabei, daß das englische Parlament 1796 freiwillig auf dieses Recht verzichtete, indem es beschloß, Petitionen, die Ausgabemehrungen nach sich ziehen mußten, nur auf Empfehlung der Regierung anzunehmen; in Einzelfällen beschritt man aber den Ausweg, der Regierung die Einbringung eines speziellen Ausgabegesetzes nahezu legen. Vgl. dazu Braun AÖR N.F. 6,42.
- (3) Heinig I 266
- (4) s.u.S. 119 ff.
- (5) Ludwig Fürst Öttingen-Wallerstein AbgV 1837 XVII 380f.
- (6) Karl Fürst Öttingen-Wallerstein RRV 1837 III 251 ff.

ten (1). Dementsprechend stellte der König die ursprünglichen, niedrigeren Ansätze wieder her (2). 1840 nahm ROTENHAN jedoch erneut für die Kammern das Recht in Anspruch, Ausgabenansätze ohne Ausgabezwang für die Regierung zu erhöhen (3). Das Verfassungsverständnis von 1843 äußerte sich zu dieser Frage nicht.

Als der Landtag jedoch in den späteren Jahren faktisch die volle Budgetbewilligung ausübte, erhöhte er auch die Ausgabenansätze oder stellte ganz neue Ausgaben in das Budget ein, ohne daß dies beanstandet wurde (4). Den Anlaß zu solchen Ausgabeerhöhungen gaben meist Petitionen; beabsichtigte der Landtag eine Mehrausgabe aus anderen Gründen, so forderte er in der Regel die Regierung zur Vorlage eines besonderen Ausgabengesetzes auf (5). Diese Praxis bewog die Erste Kammer 1914, als die Zweite Kammer ohne Petition eine zusätzliche Ausgabe in das Budget eingestellt hatte (6), ihr die Befugnis dazu zu bestreiten, weil sie der "guten Gewohnheit des Landtags" widerspreche (7). Man wird aber auf diese Äußerung umso weniger Gewicht legen dürfen, als der Reichsrat zugleich für sich das Recht beanspruchte, 75.000 M, die auf eine andere

- - - - -

- (1) Staatsrat Schilcher (vgl. Seydel Lehrb. IV 328).
- (2) Abschnitt I Buchst. H und I des Ständeabschiedes vom 17.11.1837 (GBI. 1837,5).
- (3) AbgB 1840 II 102 ff.
- (4) Wenn die Regierung auch vereinzelt zunächst in der Kammersitzung widersprach - wie in den drei von Ziegler S.53 angeführten Fällen - so waren doch im endgültigen Budget immer die höheren Summen enthalten. Auch hat die Regierung die vom Landtag neu eingesetzten Ausgaben stets gemacht (Ziegler S.52).
- (5) Ziegler S.58.
- (6) Antrag des Abg. Stang AbgV 1913/14 XI 806.
- (7) Reichsrat Fürst zu Löwenstein-Wertheim-Rosenberg RRV 1913/14 II 379. Im konkreten Fall gab die Erste Kammer dennoch "ausnahmsweise" ihre Zustimmung.

Position eingesetzt, aber dort freigeworden waren, einem neu geschaffenen Ansatz für "Jugendpflege im vaterländischen Sinn" zuzuweisen (1). Materiell lag auch hier eine Budgetinitiative vor; daß die Mittel schon im Budget für eine andere Ausgabe vorgesehen waren, konnte keinen Unterschied begründen (2).

Als Ergebnis ist festzuhalten, daß von der Mitte des 19. Jahrhunderts an dem bayerischen Landtag die Befugnis zukam, im Entwurf des Budgets Ausgabenansätze zu erhöhen oder neu einzustellen. Eine Ausgabepflicht bestand aber für die Regierung nicht (3). Von einem echten Budgetinitiativrecht kann deshalb nicht gesprochen werden.

d. "Tacking bills"

Unter "Tacking bills" versteht man die Belastung des Budgets mit Vorschriften, die keinen Bezug auf das Finanzwesen haben, speziell die Bewilligung von Einnahmen oder Ausgaben unter einer Bedingung. Ein solches Vorgehen ist in vielen Staaten heute (4) wie früher unzulässig. In den deutschen Staaten des 19. Jahrhunderts diente das Verbot der Zügelung des Machtdranges der Parlamente, die nur in Bezug auf das Finanzwesen, nicht aber in Bezug auf die Politik Rechte hatten und deshalb geneigt waren, mit Hilfe von Bedingungen bei der Steuer- oder Ausgabebewilligung Einfluß auf andere - speziell politische - Materien zu nehmen. Im modernen Verfassungsstaat, in dem das Parlament Herr über die Regierung ist, ist das Verbot noch

- - - - -

(1) RRV 1913/14 II 379

(2) Darauf wies auch eine Minderheit in der Ersten Kammer - darunter Reichsrat v.Schanz - hin.

(3) So auch die Meinung der Theorie: Seydel Lehrb. IV 418 f.; Ziegler S.52.

(4) vgl. z.B. Art. 110 II 4 GG.

sinnvoll, um das Parlament vor dem Druck einer starken Regierung zu schützen; dieser könnte darin bestehen, daß sie mit dem Budget andere Vorschriften derart verkoppelt, daß das Parlament nur alle zusammen annehmen kann oder aber mit seiner Auflösung rechnen muß. Immerhin liegt dieser Gesichtspunkt nicht sehr nahe; auf die strikte Einhaltung des Verbots wird also in den Staaten, in denen das parlamentarische Prinzip herrscht, nicht so großer Wert gelegt, besonders wenn eine gesetzliche Fixierung fehlt. Kennzeichnend dafür ist, daß in England seit der Mitte des 19. Jahrhunderts - als sich die Auffassungen über das Budget änderten - Tacking-Versuche des Parlaments erfolgreich waren (1), und daß in Frankreich das Tacking schrankenlos zugelassen war. Ein abschreckendes Beispiel für die Auswirkungen erwähnt HEINIG (2): 1901 wurde durch das Budget die Zusammensetzung der Schwurgerichte geändert.

Um die Begründung dieses nicht überall gesetzlich fixierten Tacking-Verbotes als eines Rechtssatzes bemühte sich im 19. Jahrhundert GNEIST (3); für England leitete er es aus dem Vorrang des "auch materiellen" Gesetzes vor dem "nur formellen", dem Vorrang der lex perpetua vor der lex annua und schließlich aus der einfachen Erwägung her, daß das Budget seiner Natur nach nur Bestimmungen über das Finanzwesen enthalten kann.

In Bayern war eine ausdrückliche Verfassungsvorschrift (4) vorhanden, die auf einen einstimmig angenommenen Vorschlag LERCHENFELDS bei der Ministerkonferenz von 1818 (5) zurückging und das Tacking bei der Steuerbewilligung des

- - - - -

(1) Hatschek StaatsR. S. 74, Heinig I 300.

(2) I 300.

(3) S. 107 f.

(4) Art. VII 9.

(5) MinKProt. Nr.15 v. 18.4.1818 S.8.

Parlaments untersagte. Bezüglich der Ausgaben kam die Theorie (1) zum gleichen Verbot.

Die bayerische Praxis hielt sich im wesentlichen daran. Offenkundiges Tacking wurde selten versucht und hatte noch seltener Erfolg. 1888 beantragte der Referent des Finanzausschusses der Zweiten Kammer, dem Postulat des Kultusministers zur Anschaffung eines Meridiankreises für die Sternwarte München nur unter der Bedingung zuzustimmen, daß er bei einer bayerischen Firma bestellt werde. Demgegenüber erhob sich Widerspruch; der Streit wurde aber nicht ausgetragen, weil die Regierung ihr Postulat zurückzog (2). Das Finanzministerium trat auch 1904/05 sofort der Erklärung einiger Abgeordneter des Bauernbundes entgegen, wonach sie der Aufbesserung der Beamtengehälter nur unter der Bedingung zustimmen wollten, daß die Grundsteuer gesenkt werde (3). Gelegentlich kam es jedoch vor, daß der Landtag eine nicht zur Sache gehörende Forderung durchsetzte, indem er die betreffende Budgetposition entsprechend umschrieb (4).

Aus dem Verbot des Tacking folgt auch, daß das Budget nicht mittelbar Rechtsnormen aufheben darf. Ein besonders interessanter Versuch, dem zuwiderzuhandeln, lag in einem 1907 gestellten Antrag, wonach bei der Budgetposition für Gerichtsgefängnisse die Ansätze von 1920 M für einen Henker und von 600 M für seinen Gehilfen gestrichen werden sollten (5). Der Abgeordnete wollte - als Gegner der

- - - - -

(1) Seydel Lehrb. IV 399 Anm.1 ohne besondere Begründung.

(2) Seydel Lehrb. IV 399 Anm.1.

(3) Ziegler S.140

(4) So geschah es 1884 beim Postulat des Abg. Rittler für einen katholischen Professor der Geschichte an der Universität München; vgl. dazu AbgV 1883/86 II 268 und Ziegler S.138.

(5) Abg. Süßheim AbgV 1907/08 I 945 f.

Todesstrafe - auf diesem Wege erreichen, daß sie nicht mehr vollzogen werden könne; er verwies ausdrücklich auf das Beispiel Frankreichs, wo die Zweite Kammer die Todesstrafe abschaffen wolle und die Mittel für ihre Vollstreckung streiche, weil eine Gesetzesänderung nicht die Zustimmung der Ersten Kammer finde. Die Landtagsmehrheit folgte aber dem Abg. LERNO (1), der zutreffend erwiderte, solange es im Deutschen Reich die Todesstrafe gebe, brauche man auch jemand, der sie vollstrecke, und müsse hierfür die Ausgaben bewilligen; die Todesstrafe selbst könne nur durch eine Änderung des StGB von Reichs wegen beseitigt werden. Die französische Praxis konnte auch deshalb nicht herangezogen werden, weil in Frankreich dem Budget die materielle Wirkung eines Gesetzes zukam und folglich dort nicht wie in anderen Staaten der Gesichtspunkt der Unterordnung des Budgets unter die Gesetze dem Tacking entgegenstand.

4. Die Steuerverweigerung

Ein Problem von besonderer Bedeutung im 19. Jahrhundert war, ob das Parlament das Recht habe, der Regierung das ganze Budget oder die direkten Steuern zu verweigern. Auch hier ging es dem Parlament wieder um ein Druckmittel gegenüber der Regierung zur Durchsetzung politischer Ziele. Deshalb war die Streitfrage besonders in den Staaten wichtig, deren Verfassung - wie die bayerische - dem Parlament kein anderes Mittel an die Hand gab, sich gegenüber der Regierung zu behaupten, also insbesondere nicht das Mißtrauensvotum auf Grund des einmal anerkannten parlamentarischen Prinzips.

Eine völlige Budgetverweigerung erachtete GNEIST (2) für England als unzulässig. Er erklärte einen derartigen Akt so, daß das Parlament die Mitwirkung an einer königlichen

- - - - -

(1) AbgV 1907/08 I 946

(2) S.130

Verordnung - die das Budget darstelle - ablehnt und der Monarch sie dann allein erlassen kann. In Frankreich war nach GNEIST (1) die Budgetverweigerung als Drohmittel sinnvoll (2) und ihr tatsächlicher Vollzug auch rechtserheblich, aber ultima ratio.

In Bayern war der Rechtszustand ähnlich dem von GNEIST für England festgestellten: kam mit dem Landtag keine Einigung über das Budget zustande, so durfte die Regierung selbst ein Budget aufstellen und nach ihm wirtschaften (3); sie war also freier als wenn ein vom Landtag behandeltes Budget vorgelegen hätte. Eine Budgetverweigerung konnte also in Bayern allenfalls als politische Demonstration des Parlaments Bedeutung haben; budgetrechtlich war sie sinnlos.

Auch eine Steuerverweigerung war nach der Meinung des maßgebenden Theoretikers SEYDEL (4) in Bayern unzulässig, weil sie dem monarchischen Prinzip widersprach. Nach der Verfassung (5) vereinigte nämlich der König in sich alle Rechte der Staatsgewalt, und das Parlament hatte nur die ihm ausdrücklich zugewiesenen Rechte. Es ist dies die Grundnorm der deutschen konstitutionellen Monarchie des 19. Jahrhunderts, die sinngemäß auch in allen anderen deutschen Verfassungen dieser Zeit enthalten war (6). Hätte nun das Parlament dem König die Steuern verweigert, um damit politische Ziele durchzusetzen, so wäre es in Gebiete eingedrungen, die nach der Verfassung dem König allein vorbehalten waren, vor allem die Entlassung von

- - - - -

(1) S.130

(2) Dem kann man angesichts des dort herrschenden parlamentarischen Prinzips nicht zustimmen.

(3) vgl. § IV Verf.Verst.

(4) Lehrb. IV 335 und 415; Regierung Abh. I 121 (132)

(5) Art. II 1

(6) s.o.S.11 und 14.

Ministern (1). Die Landtagsmehrheit teilte im allgemeinen diese Auffassung; einzelne Abgeordnete waren aber gelegentlich anderer Meinung.

Schon 1831 nahm der Abg. CLOSEN ein Steuerverweigerungsrecht des Parlaments in Anspruch (2). 1851/52 stimmte dann die ganze Linke der Abgeordnetenversammlung unter Führung ÖTTINGEN-WALLERSTEINS gegen die provisorische Steuererhebung (3) und das endgültige Finanzgesetz (4); beides kam rechtlich einer Steuerverweigerung gleich (5). Politische Gründe brachte sie dafür allerdings nicht vor. Dem Steuerprovisorium widersetzte sie sich, weil Art. 3 des entsprechenden Gesetzes vom Fortbestand des Lottos ausging, das schon durch Gesetz aufgehoben und vom Landtag überhaupt mißbilligt war; gegen die Forterhebung der direkten Steuern in dem vorgesehenen Umfang hatte sie nichts einzuwenden. Das Finanzgesetz lehnte sie ab, weil sie beim Budget Ausgabenkürzungen für möglich gehalten hatte; hierbei war sie

- - - - -
- (1) Seydel (Belg. Verf. Abh. II 65 ff.) und Laband (StR IV 585) leugneten folgerichtig nicht, daß in parlamentarisch regierten Staaten - wo der König auf "pouvoirs d'attribution" beschränkt war - das Steuerverweigerungsrecht des Parlaments vorhanden, allerdings wegen des parlamentarischen Prinzips sinnlos sei. Seydel (a.a.O. S. 69) verwies dabei ausdrücklich auf den belgischen Staatsrechtslehrer Vauthier, der für sein Land das Steuerverweigerungsrecht anerkannte.
 - (2) AbgV 1831 XVIII IC 40, nach Seydel (Lehrb. IV 317) "mit einer Begründung, deren Wiedergabe sich nicht lohnt". Aber sie war Seydel nur wegen ihres Widerspruchs zum monarchischen Prinzip unangenehm, dessen Überbetonung ihm schon zu seiner Zeit Kritik eintrug (vgl. Vocke in "Finanzarchiv" A.F. 6 II 363). Closen sah nämlich im Steuerverweigerungsrecht ein Notwehrrecht des Parlaments gegen Übergriffe der Regierung.
 - (3) AbgV 1851/52 II 26 ff., 47.
 - (4) AbgV 1851/52 III 554 ff., 630 ff.
 - (5) s.u.S. 77 und 99.

allerdings von der Mehrheit überstimmt worden. Dazu ist zu sagen, daß eine Steuerverweigerung zulässig und sogar geboten gewesen wäre (1), wenn der Landtag zu der Überzeugung gekommen wäre, die Regierung brauche nicht alle die von ihr im Budgetentwurf vorgeschlagenen Ausgaben zu machen oder habe mehr "freie Einnahmen" zu erwarten als im Budgetentwurf vorgesehen. Nachdem aber die Ausgaben und die "freien Einnahmen" einmal durch den Budgetbeschluß der Landtagsmehrheit fixiert worden waren, mußte sie auch die Minderheit akzeptieren und für die Differenz in voller Höhe direkte Steuern bewilligen (2).

Unter ausdrücklicher Berufung auf die Vorfälle von 1851/52 stimmten einige Abgeordnete der Rechten 1876 gegen das Finanzgesetz und 1882 gegen die zweite provisorische Steuererhebung (3) und das Finanzgesetz (4). Maßgebend waren aber hierfür jeweils politische Gründe, nämlich wieder der Widerstand der Rechten gegen die Politik des Kultusministers LUTZ; das kommt besonders in einer Erklärung des

- - - - -

(1) Art. VII 5 der Verfassung

(2) Das brachte auch der 2. Präsident der Abgeordnetenkommer, der Abg. Weis, zum Ausdruck (AbgV 1851/52 III 621). Die Lage war noch dadurch unübersichtlich geworden, daß zunächst über die einzelnen Artikel des Finanzgesetzes gesondert abgestimmt worden war und dabei die Linke einen Abänderungsvorschlag unterstützt hatte, der zur Deckung des Defizits die Erhöhung aller direkten Steuern - entgegen dem Regierungsentwurf auch der Einkommensteuer - vorsah. Dadurch tauchte die Frage auf, ob Abgeordnete noch das Gesetz im Ganzen ablehnen konnten, wenn sie einem einzelnen Artikel zugestimmt hatten. Das Problem hat aber keine Bedeutung dafür, ob im konkreten Fall eine Steuerverweigerung vorlag.

(3) Abg. Körber, Schels, Hafenbrädl u.a., AbgV 1881/82 II 475 ff.

(4) Abg. Schels AbgV 1882 III 494 ff. und 536.

Abg. SCHELS von 1882 zum Ausdruck (1), er wolle dadurch die Regierung LUTZ, die nur die Minderheit des Hauses hinter sich habe, vor die Alternative stellen, entweder zurückzutreten oder das Parlament aufzulösen. Eine Mehrheit im Landtag fand sich aber für die Steuerverweigerung in keinem Fall (2); auch der Finanzminister verwahrte sich stets gegen ein solches Vorgehen.

Bei einem neuerlichen Konflikt mit der Regierung - nämlich Verkehrsminister FRAUENDORFER - im Jahre 1911 (3) griff die Parlamentsmehrheit zu einem letzten Mittel, um sich durchzusetzen: sie trat in den parlamentarischen Streik. Der Finanzausschuß der Zweiten Kammer - in dem wie im Plenum das Zentrum die Mehrheit hatte - lehnte es ab, den Etat des Verkehrsministeriums weiter zu beraten (4).

- - - - -

- (1) AbgV 1881/82 III 494.
- (2) Besonders deutlich die Ausführungen des Abgeordneten Kopp AbgV 1881/82 III 495: Der Standpunkt des Abg. Schels setzt für Bayern ein parlamentarisches Regiment voraus.
- (3) Anlaß war, daß sich der Minister bei einer Debatte über die Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der beim Staat - besonders der Eisenbahn - beschäftigten Arbeiter zeitweise durch einen Kommissär hatte vertreten lassen. Die Zentrumsparlei warf ihm daraufhin vor, er kümmere sich nicht genügend um das ihm unterstellte Personal (Abg. Oswald AbgV 1911 XIII 631 und 661). Die tieferen Ursachen lagen darin, daß der Verkehrsminister den vom Zentrum als sozialdemokratisch angesehenen Süddeutschen Eisenbahnerverein nicht auflösen wollte.
- (4) Abg. Schöndorf AbgV 1911 XIII 709 f. Schon 1884 hatte übrigens bei einem Streit mit Kultusminister Lutz der Abg. Rittler ein solches Vorgehen angedeutet, wenn er sagte, er hätte nicht die ablehnbaren Neuforderungen im Budget gestrichen, sondern erklärt, die Landtagsmehrheit sehe keinen Anlaß, sich weiter mit den Budgetberatungen zu beschäftigen (AbgV 1884 II 254).

Eine Verlautbarung des Ministerpräsidenten PODEWILS, er erwarte den Fortgang der Beratungen (1), war erfolglos (2). Daraufhin wurde am 14.11.1911 das Parlament aufgelöst. Bei den Neuwahlen erhielt das Zentrum bekanntlich wiederum die Mehrheit; der König entschloß sich daraufhin zur Berufung von Ministern, die das Vertrauen dieser Partei hatten. So wurde durch einen Kunstgriff bei der Budgetbehandlung doch noch das parlamentarische Prinzip de facto erreicht. De iure wurde es im Königreich nicht mehr durchgesetzt. In dem berühmten Handschreiben des Königs vom 2.11.1918 (3) ist es zugesagt. Der Landtag sollte darüber am 8.11.1918 beraten; zu dieser Sitzung kam es aber nicht mehr.

III. Die sog. Budgetprinzipien als Hilfsmittel des Parlaments

Rechtslehre und Finanzwissenschaft kennen bestimmte Budgetprinzipien, d.h. Grundsätze, die bei der Aufstellung des Budgets zu beachten sind, damit das Budget seinen Zweck als Leitplan für das staatliche Finanzwesen erfüllen kann. In den Staaten, in denen ein Parlament existiert, ist aber diese Funktion des Budgets nur gesichert, wenn das Parlament die ihm nach der jeweiligen Verfassung zukommenden Rechte bei der Feststellung des Budgets ausgeübt hat; ist dies nämlich nicht geschehen, so fehlt dem Budget die rechtliche Verbindlichkeit und die Autorität. Die Budgetprinzipien helfen demnach mit, die parlamentarischen Rechte in Bezug auf das Budget zu sichern, und unter diesem Gesichtspunkt soll ihre Beachtung im konstitutionellen Staat in Bayern nun untersucht werden.

1. Budgetjährlichkeit

Ein wesentlicher Grundsatz des Budgetrechts ist, daß das Budget nur auf ein Jahr aufgestellt wird.

- - - - -

(1) AbgV 1911 XIII 710

(2) Abg. Lerno a.a.O. S. 739 f.

(3) StAnz Nr. 256 v. 3.11.1918 S.1.

Dieser Grundsatz hat zunächst rechtliche Bedeutung. Ein Budget, das auf längere Zeit festgestellt wird, ist ungenau; die Exekutive muß oft unter dem Druck unvorhergesehener Tatsachen von den Voranschlägen abweichen. Wenn aber - wie in allen modernen Staaten und auch in Bayern schon im 19. Jahrhundert (1) - die Regierung an die Budgetansätze rechtlich gebunden ist, so hat sie für einen abweichenden Budgetvollzug keine Rechtsgrundlage. Sowie also die Exekutive aus Gründen der Zweckmäßigkeit den tatsächlichen Verhältnissen nachgibt, verletzt sie die Rechte des Parlaments.

Die politische Bedeutung des Grundsatzes liegt darin, daß dem Parlament seine jährliche Einberufung (2) sicher ist, wenn ein Budget nur auf ein Jahr aufgestellt wird und es daran in irgend einer Weise mitwirken muß. Sind die Kompetenzen des Parlaments beschränkt - wie besonders in der deutschen konstitutionellen Monarchie des 19. Jahrhunderts - so erleichtert ihm die jährliche Tagung auch die Möglichkeit, auf andere Materien Einfluß zu nehmen. Entsprechend waren die Regierungen dieser Staaten bestrebt, diese ihnen lästige "Permanenz der Landtage" zu verhindern. Treffend sagt NEUMARK (3): "Die Länge der Rechnungsperiode ist geradezu ein spezifisches Symptom für die verhältnismäßigen Machtbefugnisse von Exekutive und Legislative." Wo die Budgetperiode länger ist als ein Jahr, ist das ein Zeichen noch nicht voll ausgereifter Demokratie (4).

- - - - -

(1) s.u.S. 102 ff.

(2) Sie war im 19. Jahrhundert noch durchaus keine Selbstverständlichkeit. Die Landtage des Mittelalters waren nur nach Bedarf versammelt; diese Praxis setzte sich lange in die Neuzeit hinein fort.

(3) In "Das Reichshaushaltswesen" S. 51 f., zitiert bei Heinig II 62.

(4) Neumark in HdF I 561.

Das jährliche Budget wurde zunächst 1795 (1) in Frankreich eingeführt, 1831 dann mit der neuen Verfassung in Belgien (2). 1837 folgte England; bei den Einnahmen hatten dort aber schon früher jährliche Beratungen stattgefunden (3). In Deutschland sah die Reichsverfassung (4) von vornherein ein Jahresbudget vor, während in den Einzelstaaten bis 1918 um die Budgetjährlichkeit gekämpft wurde.

In Bayern hatte zunächst die kurfürstliche Verordnung von 1803 (5) für die Budgets der Provinzen und des Gesamtstaates die jährliche Aufstellung vorgeschrieben. Das war damals für die Regierung umso weniger bedenklich, als ein funktionsfähiges Parlament nicht bestand und sie nicht befürchten mußte, daß man ihr in ihre Angelegenheiten "hineinredete". Die Verfassung von 1808 (6) änderte daran nicht viel. Sie ging auch von einem jährlichen Budget aus (7); das Mitwirkungsrecht des Parlaments beschränkte sich aber auf Konsultationen des Finanzausschusses mit dem Geheimen Rat (8) und auf Plenardebatten, in denen nur die drei oder vier Abgeordneten sprechen durften, die dem Finanzausschuß angehörten (9). Ein Risiko für die Regierung bestand also auch hier kaum.

Das königliche Rescript vom 17.9.1814 und der SUTNERsche Verfassungsentwurf sahen eine jährliche Tagung der Ständeversammlung und eine jährliche Steuerbewilligung vor (10). Ein jährliches Budget war aber nicht beabsich-

- - - - -

- (1) Art.305 der Verfassung vom 5. Fructidor (Gneist S.119).
- (2) Art. 115
- (3) Heinig II 49
- (4) Art. 69
- (5) RegBl. 1803,543; hier Art. XXVIII Abs.I
- (6) RegBl. 1808,985
- (7) Titel 4 Art. VI
- (8) Er war an die Stelle des Staatsrats getreten.
- (9) Titel 4 Art. VI und VII der Verfassung von 1808.
- (10) Staatsarchiv Fasz. 1642 S.084.

tigt; ein entsprechender Vorschlag LERCHENFELDS bei den Verfassungsberatungen 1814/15 wurde abgelehnt (1). Bei der Wiederaufnahme der Beratungen 1818 regte er dann erstmals an, die direkten Steuern auf sechs Jahre zu bewilligen (2). Er verfolgte damit den Zweck, der Regierung und einem Teil der Mitglieder der Ministerkonferenz den Verzicht auf das Ordinarium (3) zu erleichtern, indem er die Regierung jeweils auf sechs Jahre vor einer Steuerverweigerung des Parlaments sicherte. Nachdem dieser Vorschlag akzeptiert worden war (4), war die Aufstellung des ganzen Budgets auf sechs Jahre nötig geworden (5). Dem Parlament war allerdings durch die Sondervorschrift des Art. VII 22 die Einberufung wenigstens alle drei Jahre garantiert (6).

Die Kritik setzte sofort ein; dabei wurden besonders die zu erwartenden Ungenauigkeiten im Budgetvollzug betont (7). Tatsächlich ergaben sich solche sehr bald; es wurde eine Reihe von Nachtragsbudgets geschaffen, die zwar die verfassungsmäßigen Rechte des Parlaments wahrten, aber den Abgeordneten den Überblick über das Finanzwesen erschwerten. Schon 1831 regten deshalb einige Abgeordnete die Verkürzung der Finanzperiode auf zwei Jahre an (8). Sie konn-

- - - - -

- (1) vgl. RevAProt. Nr.13 v. 13.12.1814 S.75 und Nr.22 v. 26.1.1815 S.4.
- (2) MinKProt. Nr.12 v. 9.4.1818 S.13.
- (3) s.o.S.18 ff. (21)
- (4) MinKProt. Nr.15 v. 18.4.1818 S.7; dagegen stimmte nur Staatsrat Krenner, dem die Stellung der Regierung damit schon zu sehr geschwächt schien.
- (5) Das wurde auch sogleich beschlossen (MinKProt. a.a.O.).
- (6) Staatsrat Krenner war entsprechend für ein Dreijahresbudget, MinKProt. a.a.O.
- (7) vgl. Staatsrat Leyden in seinem schriftlichen Gutachten (Staatsarchiv Fasz. 1661) und v.Soden S.42.
- (8) Abg. Willich (AbgV 1831 IX XLVIII 76) aus sachlichen Gründen; Abg. Closen (AbgV 1831 XVIII IC 45) aber offen mit der Erwägung, daß die Stände, die das Budget behandelt haben, nichts mehr zu sagen haben.

ten aber von sich aus sehr wenig unternehmen, da die Kammern damals noch kein Initiativrecht für Verfassungsänderungen hatten. Es blieb nur der Weg, den König um eine Verfassungsänderung zu bitten, doch hatte eine solche Bitte nur mit Unterstützung der Regierung Aussicht auf Erfolg. Die Regierung war aber nicht geneigt, den Wünschen des Parlaments hier entgegenzukommen. Immerhin hatte auch sie die Unzulänglichkeit des Sechsjahresbudgets erkannt; das zeigt die Vorlage eines zweijährigen Budgets 1849, die ausdrücklich mit der Unübersichtlichkeit der Verhältnisse begründet wurde (1).

Als nach den Ereignissen von 1848 dann das Parlament selbst die Verfassungsinitiative erhielt (2), wollte die Linke (3) davon sofort zugunsten einjähriger Finanzperioden Gebrauch machen. Sie konnte sich dabei auch auf die Präambel der Verfassung berufen, in der Max Joseph selbst seinen Willen ausgedrückt hatte, die Verfassung in vernünftiger Weise fortzubilden (4). Aber in der Zweiten Kammer fand sich eine Mehrheit nur zugunsten einer drei-

- - - - -

- (1) Finanzminister Weigand AbgV 1849 (I) I 20
- (2) Gesetz, "die ständische Initiative betr.", vom 4.6. 1848 (GBl. 1848,61). An dieser Stelle darf bemerkt werden, daß die von der Regierung erlassenen Geschäftsordnungen der Ständeversammlung von 1819 und 1831 (jeweils § 81) dem Parlament sogar die einfache Gesetzesinitiative verweigert hatten: Wünsche und Anträge der Kammern auf Erlaß eines Gesetzes durften von "keinem artikulierten Gesetzentwurf" begleitet sein.
- (3) Abg. Kolb AbgB 1851 II 626 und Öttingen-Wallerstein a.a.O. S.97.
- (4) Gegen Ende der Präambel: "Endlich" - findet man im Text der Verfassung - "eine Gewähr der Verfassung, sichernd gegen willkürlichen Wechsel, aber nicht hindernd das Fortschreiten zum Bessern nach geprüften Erfahrungen."

jährigen Finanzperiode (1), und selbst das ging den Reichsräten noch zu weit: sie bedeuteten der Zweiten Kammer, die Ausübung des neuerworbenen Rechts der Verfassungsinitiative durch die Abgeordneten sei unerwünscht; sie sollten immer der Regierung den Vortritt lassen (2).

Als sich in der 7. Finanzperiode Mehreinnahmen von 20% der Voranschläge ergeben hatten, vereinigten sich alle Fraktionen der Zweiten Kammer 1861 und 1863 zu Anträgen gemäß Art. VII 19 der Verfassung auf Verkürzung der Finanzperioden (3). Finanzminister PFEUFER bezweifelte diesmal die Notwendigkeit dieser Maßnahme (4).

1865 legte er dann aber dem Parlament von sich aus einen Gesetzentwurf zur Verkürzung der Finanzperiode auf zwei Jahre vor (5). In der Zweiten Kammer wurde die Frage auf-

- - - - -

- (1) AbgV 1851 II 148 und 221.
- (2) Reichsrat Graf Reischach RRB 1851 V 65. Gerade in dieser Frage konnte die Zweite Kammer aber von der Regierung keine Initiative erwarten (vgl. die Antwort der Regierung auf eine vorhergehende Interpellation Öttingen-Wallersteins AbgV 1851 I 632).
- (3) 1861: Antrag des Abg. Barth (AbgV 1859/61 I 345). 1863: Antrag der Abg. Barth und Lerchenfeld (AbgB 1863/65 I 140). Eine neue Verfassungsinitiative war nach Art. VII des Gesetzes vom 4.6.1848 noch nicht zulässig, weil seit der ersten in dieser Sache noch keine 12 Jahre vergangen waren - eine der vielen gegen die Zweite Kammer gerichteten Kautelen!
- (4) AbgV 1859/61 I 338; AbgV 1863/65 I 115. Im Reichsrat wurde die Vorlage 1861 nicht fertig behandelt, 1863 abgelehnt (RRV 1863/65 I 277 f.).
- (5) AbgB 1863/65 V 1.

geworfen, ob man nicht auf einem jährlichen Budget bestehen solle (1). Man nahm aber davon Abstand, weil es die Abgeordneten zu sehr belastet hätte. Der Parlamentsmehrheit ging es also ersichtlich nicht um permanente Tagung - wie es die Regierung gerne behauptet hatte - sondern nur um ordentliche Finanzgebarung. Die Reichsräte jedoch gaben ihre Zustimmung erst, nachdem Außenminister v.d.PFORDTEN (2) sie aufgefordert hatte, nicht regierungsfreundlicher als die Regierung selbst zu sein. V.d.PFORDTEN hatte auch zugeben müssen, daß bis dahin in Bayern noch kein einziges Budget richtig vollzogen worden sei (3) und daß die Regierung dem Druck der öffentlichen Meinung nachgebe.

Die erste zweijährige Finanzperiode begann am 1.1.1868. Damit war gleichzeitig die zweijährige Tagungsperiode des Landtags und die Rechnungslegung alle zwei Jahre verbunden (4).

Die Schwierigkeiten bei der Budgetbehandlung von 1870 (5) weckten dann im Gegensatz zu den bisherigen Tendenzen den Wunsch nach einem sog. "eisernen Budget" (6). Damit war

- - - - -

- (1) Referent v.Pfetten AbgB 1863/65 V 100.
- (2) RRV 1863/65 II 83.
- (3) a.a.O. S.83 und 90.
- (4) Das Militärbudget wurde allerdings wegen der Verflechtung mit dem Jahresbudget des Reiches ab 1874 jährlich aufgestellt, ebenso wurden die Rechnungen jährlich vorgelegt.
- (5) Der Landtag wurde wegen des Kriegausbruchs am 21.7. geschlossen. Damals war das Budget vom Plenum noch nicht behandelt. Beim Wiederzusammentritt im Februar 1871 half man sich mit der Verlängerung des 1868er Budgets auf weitere zwei Jahre (Finanzgesetz vom 18.2.1871, GVBl. 1871, 318).
- (6) Erstmals Abg. Ruland (AbgV 1870/71 IV 110), später Abg. Völk (AbgV 1873/74 I 395). Auch Finanzminister Berr sagte 1876 (AbgV 1875/76 I 7); die damals eingeführte Gliederung des Budgets in ein ordentliches und ein außerordentliches beruhe auf einem entsprechenden Wunsch der Regierung.

gemeint, daß eine Reihe von Budgetpositionen - z.B. für Schuldentilgung und Personalaufwand - vom Parlament einmal gründlich beraten und dann ohne neue Debatte in künftige Budgets übernommen werden sollte. Als Vorbilder wurden in der Regel das altbayerische Compactat von 1781 (1) und die Institution des Consolidated fund in England genannt. Mit dem Compactat war das "eiserne Budget" aber überhaupt nicht zu vergleichen. In jenem ging es nämlich ganz offenkundig um eine Schmälerung des Steuerbewilligungsrechts der Landschaftsverordnung. Bei einer Bezugnahme darauf mußte der Landtag also nicht nur eine Beschränkung der Beratungszeit, sondern auch seiner Rechtsstellung befürchten. Die Verweisung auf den Consolidated fund konnte diese Bedenken umso weniger zertreuen, als diese Einrichtung von der damals herrschenden Lehre (2) ebenfalls als Beschränkung der parlamentarischen Bewilligungsrechte interpretiert wurde (3). Eine Verkürzung der Budgetdebatte wäre auch kaum eingetreten, da die für das "eiserne Budget" vorgesehenen Aus-

- - - - -

(1) Dazu s.o.S.19.

(2) M.v.Heckel S.51: "Die Ausgaben sind also zu leisten, ohne daß das Parlament sie bewilligt."

(3) Erst Heinig (II 433 ff.) hat darauf hingewiesen, daß diese traditionelle Anschauung irrig ist. Die Ausgaben aus dem Consolidated fund werden nämlich nicht ohne parlamentarische Bewilligung gemacht. Das ergibt sich zunächst daraus, daß der englische Finanzminister auch aus dem Consolidated fund nichts ausgeben darf, bevor das Parlament nicht das ganze Budget für die laufende Finanzperiode bewilligt hat - außer, er erhielte eine Sondergenehmigung. Auch bedarf jede Ausgabe aus dem Consolidated fund der vorherigen Genehmigung durch einen parlamentarischen Kommissär, den Comptroller and Auditor General. Schließlich kann das Parlament auch jederzeit die Ausgaben aus dem Consolidated fund anders festsetzen. Vgl. dazu auch oben S.7 f.

gabeposten ohnehin kaum umstritten waren. Die Landtagsmehrheit hat es deshalb mit Recht vermieden, den Bemühungen um die Einführung dieser Einrichtung nachzugeben.

Seit 1899 (1) stellte die SPD in der Zweiten Kammer regelmäßig Anträge auf Einführung des Jahresbudgets, die sie gewöhnlich mit den immer noch erheblichen Abweichungen des Budgetvollzugs vom Voranschlag begründete. Sie fand zeitweise bei den Liberalen, nicht aber bei der Zentrumspar-
tei, Unterstützung. Die Regierung war zu einem Entgegenkommen nicht geneigt. Zwar war die "Permanenz der Landtage" als Argument in den Hintergrund getreten, nachdem die Kammern auf Grund des jährlichen Militärbudgets und der zunehmenden Gesetzgebungsarbeit ohnehin immer öfter und länger versammelt waren; die Regierung konnte aber darauf hinweisen, daß sich damals die Budgetbehandlung regelmäßig bis in den Juni hineinzog, was bei einem Jahresbudget eine budgetlose Wirtschaft für die Hälfte der Zeit bedeutet hätte (2). Die SPD pflegte zu entgegnen, ein Jahresbudget könne schneller beraten werden (3). Wenn Regierung und Zentrumspar-
tei das bestritten, so gab ihnen die Erfahrung recht, denn nach der Umstellung von der sechsjährigen auf die zweijährige Finanzperiode hatte sich die Behandlung im Landtag auch nicht verkürzt (4).

Einen letzten Anlauf zur Fortbildung der Verfassung und zu einer Verbesserung der Rechtsstellung des Parlaments gegenüber der Regierung unternahm die SPD 1917 mit der Vorlage von elf Vorschlägen zur Verfassungsänderung (5); hierzu gehörte auch das in anderen deutschen Einzelstaaten schon

- - - - -

(1) Abg. Schirmer AbgV 1899/00 I 586.

(2) Außenminister v. Crailsheim AbgV 1901/02 X 47; Finanzminister Pfaff AbgV 1907/08 I 80.

(3) AbgV 1913/14 XI 533 ff.

(4) Vgl. die Tabelle S. 75.

(5) AbgB 1917/18 XVII 46.

lange eingeführte Jahresbudget. Das Zentrum sah darin im wesentlichen den Versuch, den "sozialdemokratischen Zukunftsstaat" zu errichten (1); einzig über die einjährige Finanzperiode wollte es mit sich verhandeln lassen, doch nicht während des Krieges. Die SPD-Anträge wurden alle abgelehnt (2).

In einer Besprechung von Parteivertretern, die am 3.11. 1918 auf das bereits erwähnte Handschreiben des Königs vom Vortag (3) hin stattfand, einigte man sich darauf, bei der fälligen Überprüfung des Geschäftsganggesetzes für den Landtag - also der Geschäftsordnung des Parlaments - auch die Frage der einjährigen Finanzperiode "zu besprechen". Die Regierung sagte zu, daß dabei für sie nicht grundsätzliche, sondern nur Zweckmäßigkeitserwägungen maßgebend sein würden (4). Zu einer Änderung kam es aber nicht mehr.

2. Budgetvorherigkeit

Ein weiterer Grundsatz des Budgetwesens ist es, daß das Budget jeweils schon vor Beginn der Finanzperiode, für die es bestimmt ist, fertiggestellt - insbesondere vom Parlament behandelt - sein muß.

Daß dieses Prinzip finanzwirtschaftlich von besonderer Wichtigkeit ist, bedarf keiner weiteren Erläuterung. Es hat aber auch rechtliche Bedeutung. Der Organismus des Staates kann ja niemals ruhen. Die Exekutive muß deshalb ständig Ausgaben machen und kann nicht darauf Rücksicht nehmen, daß das Budget noch nicht fertiggestellt ist. Zur Bestreitung der Ausgaben muß sie auch die Einnahmen laufend

- - - - -

(1) Abg. Held AbgV 1917/18 XVII 156.

(2) a.a.O. S.161.

(3) StAnz Nr.256 v. 3.11.1918 S.1; in ihm ist das parlamentarische Prinzip zugesagt, über die Frage der Finanzperioden aber nichts enthalten.

(4) StAnz. Nr.257 v. 5.11.1918 S.5.

erheben. Die fehlenden Rechtsgrundlagen kann sie sich allerdings beschaffen, indem sie dem Parlament provisorische Finanzgesetze vorlegt, die die entsprechenden Ermächtigungen enthalten. Aber auch dieses Verfahren führt zu einer Schwächung des Parlaments, denn es steht der Prüfung des endgültigen Budgets und der Schätzung der Positionen nicht mehr so unbefangen gegenüber, wenn schon ein Teil der Ausgaben und Einnahmen realisiert ist.

Engen Zusammenhang mit der Vorherigkeit des Budgets hat die Bemessung der sog. Vorlegungsfrist, nämlich des Zeitraums, der zwischen Einbringung des Budgets und Beginn der Finanzperiode liegt und also dem Parlament für die Budgetbehandlung zur Verfügung steht. Ist die Frist kurz, so kann das Parlament das Budget vielleicht nicht so eingehend prüfen wie es erforderlich wäre; ist sie lang, so kann das Parlament aus Anlaß der Budgetprüfung auch andere - besonders politische - Materien behandeln, die an sich nicht in seine Kompetenz fallen. Die Regierung wiederum kann die Beratungsfrist durch verspätete Budgetvorlage verkürzen; das Parlament kann sie über den Beginn der Finanzperiode hinaus verlängern, indem es erklärt, mit der nötigen subtilen Prüfung nicht eher fertig werden zu können. Dabei spielt beim Parlament im 19. Jahrhundert immer das Bewußtsein mit, daß es nichts mehr zu sagen hat, sobald das Budget fertiggestellt ist (1).

Die Verfassung von 1808 legte die Budgetvorherigkeit nicht ausdrücklich fest, weil man sie in einem geordneten Staatswesen für selbstverständlich hielt (2). Art. VII 6

- - - - -

- (1) Das kleidete ein bayerischer Landtagsabgeordneter in die Worte: "Das Budget ist die Rute für die Regierung in der Hand des Parlaments."
- (2) vgl. auch die Ausführungen Reigersbergs in seinem Bericht an den König vom 13.2.1815 (Staatsarchiv Fasz. 1654) im Zusammenhang mit dem Ordinarium.

der Verfassung von 1818 legte dann fest, daß der Entwurf des neuen Budgets dem Parlament spätestens ein Jahr vor Ablauf des alten vorzulegen war (1).

1840 wurde die Vorlegungsfrist dann auf ABELS Initiative auf neun Monate verkürzt (2). Der Minister glaubte, diesen Zeitraum einhalten zu können, nachdem die Jahresfrist vorher nie gewahrt worden war.

1865 wurde die Frist auf drei Monate verkürzt (3). Finanzminister PFEUFER war der Ansicht, daß der Landtag mit dieser Zeitspanne auskommen werde, nachdem gleichzeitig die zweijährigen Budgets eingeführt wurden. Letztlich wollte er die gefürchtete "Permanenz der Landtage" verhindern, die nahegerückt wäre, wenn der Landtag über das Budget wie bisher 11 bis 15 Monate lang, aber alle zwei Jahre, beraten hätte. Die Regierung war auch nicht gesonnen, in diesem Punkt nachzugeben; als nämlich der Abg. VÖLK eine Viermonatsfrist vorschlug (4), drohte der Finanzminister, den ganzen Gesetzentwurf - also auch die vom Landtag so sehr gewünschte Verkürzung der Finanzperioden - zurückzuziehen (5).

Über die Beachtung der Vorlegungsfrist durch die Regierung und die Rechtzeitigkeit bei der Budgetverabschiedung

- - - - -

- (1) Die Bestimmung geht auf Lerchenfeld zurück; vgl. MinKProt. Nr.15 v. 18.4.1818 S.7.
- (2) Gesetz, "die Abänderung des Tit. VII Art. 6 der Verfassungsurkunde betr." vom 15.4.1840 (GBI. 1840,25). Einen Gesetzentwurf, der eine Verkürzung auf sechs Monate bezweckte, hatte die Zweite Kammer vorher abgelehnt, weil ihr dieser Zeitraum für die Beratungen zu kurz erschien (AbgV 1840 I 378 ff., 463).
- (3) Gesetz, "die Abkürzung der Finanzperioden betr." vom 10.7.1865 (GBI. 1863/65, 137).
- (4) AbgV 1863/65 II 41
- (5) a.g.O. S.44.

unterrichtet die Tabelle auf Seite 75. Zu ihr ist zu bemerken, daß die Budgets von 1849, 1855 und 1911 jeweils nach Auflösung des alten Landtags, der sie nicht erledigt hatte, ein zweites Mal eingebracht wurden. 1869 war im 4. Quartal keine Landtagssitzung anberaumt; der Finanzminister übersandte deshalb den Budgetentwurf zur vorgeschriebenen Zeit dem Landtagspräsidium und brachte das Budget bei der ersten Sitzung des Jahres 1870 erneut ein. Die Zulässigkeit dieses Verfahrens ist zweifelhaft, da es die Regierung ja in der Hand gehabt hätte, den Landtag einzuberufen. Als Datum des Budgetbeschlusses für 1870/71 ist der Tag angeführt, an dem der Landtag beschloß, das Budget der 9. Finanzperiode fortgelten zu lassen.

Wie man aus der Tabelle ersieht, wurden die Vorlegungsfristen bis 1861 kaum beachtet. Umso bemerkenswerter ist es, daß gerade in diese Zeit die drei Budgets fallen, die in den 100 Jahren der konstitutionellen Monarchie in Bayern rechtzeitig verabschiedet wurden.

Die Abgeordneten rügten 1819 und 1825 die verspätete Budgetvorlage nicht, weil sie einsahen, daß die Regierung bei der Unordnung im Finanzwesen zu jener Zeit großen Schwierigkeiten gegenüberstand. Später fanden sie sich mit den Verzögerungen ab; man interpretierte im Parlament sogar den Art. VII 6 der Verfassung so, daß die Budgetvorlage nicht "ein Jahr vor Ablauf der alten Finanzperiode", sondern "im Jahr" davor geschehen müsse (1). Auch nach der Neuregelung von 1840 entwickelte sich aus der weiter fort-dauernden Mißachtung der verfassungsmäßigen Bestimmungen durch die Regierung wiederum ein dem Landtag ungünstiges, aber von ihm anerkanntes Gewohnheitsrecht, nämlich, daß das Parlament zwar neun Monate vor Beginn der neuen Finanzperiode versammelt sein, ihm aber noch nicht das Budget vorliegen müsse (2). Im übrigen hätte der Landtag damals wie

- - - - -

(1) Abg. Kreß AbgV 1840 I 437.

(2) Abg. Völk AbgV 1863/65 II 41.

Fin.P.	Jahr	Budgetvorlage		Beginn der Fin.P.	Budgetver- abschiedung
		nach Verf.	tatsächlich		
1	1819-25	1.10.1818	15.2.1819	1.10.1819	16.7.1819
2	1825-31	1.10.1824	17.3.1825	1.10.1825	6.9.1825
3	1831-37	1.10.1830	12.3.1831	1.10.1831	19.12.1831
4	1837-43	1.10.1836	1.3.1837	1.10.1837	17.11.1837
5	1843-49	1.1.1843	28.11.1842	1.10.1843	17.8.1843
6	1849-51	1.1.1849	30.1.1849		
			9.10.1849	1.10.1849	19.7.1850
6	1851-55		7.3.1851	1.10.1851	3.4.1852
7	1855-61	1.1.1855	8.3.1855		
			4.9.1855	1.10.1855	28.6.1856
8	1861-67	1.1.1861	3.1.1861	1.10.1861	2.11.1861
9	1868/69	1.10.1867	30.9.1867	1.1.1868	2.5.1868
10	1870/71	1.10.1869	29.9.1869		
			19.1.1870	1.1.1870	6.2.1871
11	1872/73	1.10.1871	29.9.1871	1.1.1872	26.4.1872
12	1874/75	1.10.1873	8.11.1873	1.1.1874	15.7.1874
13	1876/77	1.10.1875	30.9.1875	1.1.1876	26.7.1876
14	1878/79	1.10.1877	28.9.1877	1.1.1878	21.2.1878
15	1880/81	1.10.1879	30.9.1879	1.1.1880	21.2.1880
16	1882/83	1.10.1881	30.9.1881	1.1.1882	27.4.1882
17	1884/85	1.10.1883	29.9.1883	1.1.1884	8.4.1884
18	1886/87	1.10.1885	30.9.1885	1.1.1886	26.5.1886
19	1888/89	1.10.1887	15.9.1887	1.1.1888	24.3.1888
20	1890/91	1.10.1889	28.9.1889	1.1.1890	3.5.1890
21	1892/93	1.10.1891	29.9.1891	1.1.1892	25.5.1892
22	1894/95	1.10.1893	30.9.1893	1.1.1894	4.6.1894
23	1896/97	1.10.1895	28.9.1895	1.1.1896	12.6.1896
24	1898/99	1.10.1897	29.9.1897	1.1.1898	8.6.1898
25	1900/01	1.10.1899	29.9.1899	1.1.1900	28.6.1900
26	1902/03	1.10.1901	28.9.1901	1.1.1902	8.8.1902
27	1904/05	1.10.1903	29.9.1903	1.1.1904	10.8.1904
28	1906/07	1.10.1905	29.9.1905	1.1.1906	18.8.1906
29	1908/09	1.10.1907	28.9.1907	1.1.1908	14.8.1908

Fortsetzung Seite 76.

Fin.P.	Jahr	Budgetvorlage		Beginn der Fin.P.	Budgetver- abschiedung
		nach Verf.	tatsächlich		
30	1910/11	1.10.1909	29.9.1909	1.1.1910	10.8.1910
31	1912/13	1.10.1911	29.9.1911		
			26.2.1912	1.1.1912	30.10.1912
32	1914/15	1.10.1913	29.9.1913	1.1.1914	2.8.1914
33	1916/17	1.10.1915	30.9.1915	1.1.1916	12.7.1916
34	1918/19	1.10.1917	29.9.1917	1.1.1918	2.8.1918

später auch gar keine Mittel gehabt, mit denen er die Regierung zu pünktlicher Budgetvorlage hätte zwingen können.

Nach der Budgetreform von 1868 wurden die Vorlegungsfristen in der Regel eingehalten; der Landtag brauchte aber zur Behandlung des Budgets immer länger. Die Regierung suchte die Schuld dafür vor allem beim Finanzausschuß der Zweiten Kammer, dem sie vorwarf, alles über Gebühr genau zu prüfen. Spätestens ab 1894 - als sich die Beratungen stets bis in den Juni hinein erstreckten (1) - hätte sie aber erkennen müssen, daß die zweifellos vorhandene Tendenz des Ausschusses, sich die Arbeit nicht leicht zu machen, nicht die alleinige Ursache sein konnte. Die einzig wirksame Abhilfe hätte nunmehr darin bestanden, dem Parlament das Budget früher vorzulegen; Art. VII 6 der Verfassung hinderte daran nicht, weil die drei Monate nur ein Minimum darstellten. Die Regierung blieb jedoch bis 1918 dabei, das Budget erst am 28., 29. oder 30. September - dem letzten verfassungsmäßig zulässigen Termin - einzubringen. Das stattdessen von ihr 1904 ergriffene Mittel, dem Landtag die Ausschlußberatung der einzelnen Budgettitel freizustellen (2), war fruchtlos, da

- (1) Die Finanzperiode begann am 1. Januar.
- (2) Gesetz, "die Abänderung einiger Bestimmungen über den Geschäftsgang des Landtags betreffend", vom 4.7.1904 (GVBl. 1904,231), ergangen auf Anregung des Landtags.

die Zweite Kammer weiterhin diejenigen Budgetansätze, die Anlaß zu längeren Auseinandersetzungen boten, im Ausschuß vorberiet.

Die Verzögerungen bei der Fertigstellung des Budgets zwangen die Regierung schon früh zu Überbrückungsgesetzen, den sog. Steuerprovisorien. Das erste Gesetz dieser Art erging am 22.11.1831 (1) und sicherte der Regierung die Ermächtigung zur Erhebung der direkten Steuern bis zum Inkrafttreten des neuen Finanzgesetzes, längstens aber bis zum 31.12.1831 (2). Gegen Ende des 19. Jahrhunderts entwickelte sich dann die Praxis, bei wichtigen Sonderausgaben – besonders Großbauten – der Regierung schon dann die Ermächtigung zur Ausgabe zu geben, wenn die Kammern den betreffenden Einzeletat im neuen Budget behandelt hatten, ohne daß das ganze Budget verabschiedet zu sein brauchte (3). Dabei war die Entschlußfreiheit des Landtags noch unberührt. Bedenklicher war aber der bei den laufenden Ausgaben entstandene Brauch, wonach die Regierung sie einstweilen ohne parlamentarische Zustimmung bestritt und sich dabei an die Ansätze des vorhergehenden Budgets hielt (4). Dieser Zustand wurde schließlich gesetzlich fixiert: ab 1908 (5) ließ sich die Regierung im Überbrückungsgesetz regelmäßig vom Landtag ausdrücklich das Recht einräumen, ohne Rücksicht auf die stückweise Behandlung der Etats im Parlament die notwendigen ordentlichen Ausgaben bis zur Höhe der Ansätze im vorigen Budget, die freiwilligen ordentlichen Ausgaben bis zur Hälfte dieser Ansätze

- - - - -

(1) GB1. 1831,49

(2) Das alte Finanzgesetz hatte bis zum 30.9.1831 gegolten.

(3) vgl. z.B. für 1906: AbgV 1905/06 II 180.

(4) vgl. die Schilderung des Reichsrats v.Haag RRV 1907/08 I 87 ff.

(5) vgl. das Gesetz, "den vorläufigen Vollzug des Budgets für die Jahre 1908 und 1909 betreffend" (GVBl. 1907, 1141).

und außerordentliche Ausgaben nach genauer Bestimmung für den Einzelfall zu machen. Damit hatte der Landtag eine Beeinträchtigung seiner Rechtsstellung hingenommen. Sein Ausgabenbewilligungsrecht war entwertet, wenn der Finanzminister in der Zeit bis zur Fertigstellung des Budgets - das waren ja sechs bis acht Monate! - die Ausgaben schon bis zur vollen Höhe des letzten Budgetansatzes gemacht hatte, was er oft gar nicht vermeiden konnte, nachdem ein großer Teil der Ausgaben zu Jahresbeginn anfiel. Die Abgeordneten hatten nur noch die Möglichkeit, Ausgaben über diese Grenze hinaus zu verhindern. Aber sogar das wurde von 1916 an gefährdet. Die Provisorien für 1916 (1) und 1918 (2) sahen nämlich vor, daß die Regierung bis zu den Ansätzen im Entwurf des neuen Budgets gehen durfte. Sie brauchte dazu zwar die Genehmigung des Landtags, doch es leuchtet ein, daß dieser keine so sorgfältige Prüfung wie sonst vornahm, wenn es sich um ein "Provisorium" - noch dazu in Kriegszeiten - handelte.

Man sieht also, daß der Bayerische Landtag kaum in den Genuß der Sicherheiten kam, die ein rechtzeitig verabschiedetes Budget für das Parlament mit sich bringt. Es muß auch bemerkt werden, daß er sich gegenüber der Regierung - anders als etwa bei der Frage der langen Finanzperioden - kaum um eine Verbesserung bemühte. Kennzeichnend ist, daß er sich rasch mit einem für ihn ungünstigen Usus bei der Vorlegungsfrist abfand (3), und daß gegen die Praxis der Steuerprovisorien nur selten ein Abgeordneter protestierte (4).

- - - - -

- (1) Art. 3 des Gesetzes vom 11.12.1915 (GVBl. 1915,729).
- (2) Art. 2 des Gesetzes vom 20.12.1917 (GVBl. 1917,603).
- (3) s.o.S.74.
- (4) 1840 bezeichnete der Abg. Rotenhan ein Provisorium in einer so wichtigen Angelegenheit wie der Steuererhebung als nicht wünschenswert (AbgB 1840 I 73); ähnlich 1871 der Abg. Greil (AbgV 1870/71 IV 31). Von 1884 an wurden die Steuerprovisorien in der Regel ohne Debatte einstimmig angenommen; auch gab sich die Regierung kaum Mühe, die Notwendigkeit eines solchen Gesetzes noch besonders zu begründen.

3. Budgetvollständigkeit

a. Allgemeines

Das Prinzip der Budgetvollständigkeit hat zum Inhalt, daß alle vorhersehbaren (1) Einnahmen und Ausgaben in das Budget eingestellt werden müssen. Finanzwirtschaftlich ist es insofern wichtig, als es vor der Verschleierung von Defiziten schützt. Rechtliche Bedeutung hat es besonders, wo das Parlament alle Einnahmen und Ausgaben bewilligen muß. Realisiert dort die Exekutive Einnahmen oder Ausgaben, die nicht im Budget stehen, so handelt sie dabei jedenfalls dann rechtswidrig, wenn keine allgemeinen Gesetze bestehen, die dem Budget vorgehen und auf denen die Einnahmen und Ausgaben beruhen. Steht dem Parlament - wie nach der Bayerischen Verfassung von 1818 - nur ein Steuerbewilligungsrecht und entsprechend ein Budgetprüfungsrecht zu, so verletzt die Regierung mit der Vorlage eines unvollständigen Budgets dieses letztere Recht, denn das Parlament enthält dann keinen einwandfreien Überblick über die Finanzlage des Staates. Sodann erleichtert ein unvollständiges Budget die Bildung sog. "schwarzer Kassen" bei den einzelnen Stellen der Verwaltung, aus denen Vorhaben finanziert werden können, die dem Parlament nicht genehm sind. Ein vollständiges Budget sichert schließlich die Appropriation auch für den Fall, daß bei den Zentralstellen unvorhergesehene Mehreinnahmen oder Ersparnisse eintreten, denn auch sie dürfen dann nur für die budgetierten Ausgabenzwecke verwendet werden.

In Bayern schrieb die mehrfach erwähnte kurfürstliche Verordnung von 1803 (2) zwar für die Provinzialetats ausdrücklich die Vollständigkeit vor (3); damit sollten die Einnahmen des Zentralbudgets gesichert werden, die aus den Überschüssen

- - - - -

(1) Neumark in HdF I 575.

(2) RegBl. 1803, 543

(3) Art. 3 der Verordnung

der Provinzialbudgets bestanden (1). Die Vollständigkeit des Zentralbudgets war jedoch nicht angeordnet. Auch die Verfassung von 1808 enthielt nichts darüber. Dagegen legte die Verfassung von 1818 die Vollständigkeit des Budgets durch die Bestimmung (2) fest, daß den Ständen "die genaue Übersicht der Staatsbedürfnisse wie der gesamten Staatseinnahmen (Budget)" vorzulegen sei.

Die Regierung hielt diese Vorschrift in einem Punkte nicht ein; es handelt sich um die sog. "Erübrigungen", d.h. Ersparnisse, die sie seit der Zeit des Finanzministers ARMANSPERG durch Senkung der Ausgaben auf das unbedingt Nötige und durch unerwartete Mehreinnahmen machte. Sie betrugen in der 3. Finanzperiode (1831-37) 6 Mill. fl (3), in den ersten vier Jahren der folgenden Finanzperiode aber schon 23,6 Mill. fl (4). Die Regierung vertrat den Standpunkt, daß die Erübrigungen zum Staatsgut - für das Titel III der Verfassung galt - und nicht zu den Staatseinnahmen gehörten und stellte sie nicht in das Budget ein. Zu einem großen Teil (5) wurden sie auch ohne jede Mitwirkung des Parlaments wieder ausgegeben. Besonders unangenehm war diese Praxis der Regierung für die Stände dann, wenn sie mit den unkontrollierten Erübrigungen ein Großprojekt begonnen hatte und dann das Parlament auf Grund des Prinzips der Kontinuität (6) von Rechts wegen verpflichtet war, die Mittel für dessen Weiterführung - evtl. aus direkten Steuern - zu bewilligen. Die Stände forderten deshalb wiederholt (7) vergeblich, die Verwendung der Erübrigungen von

- - - - -

(1) Art. 9 der Verordnung.

(2) Art. VII 4

(3) Sachs S.125

(4) Zum Vergleich: das Budget für ein Jahr lag damals bei ca. 30 Mill. fl.

(5) Z.B. 18 von den 23,6 Mill. fl. der Jahre 1837-41

(6) s.o.S.36 ff.

(7) 1837: Abg. Karl Öttingen-Wallerstein AbgV 1837 XVII 315 und Stahl a.a.O. S.319. 1840: Abg. Götz AbgV 1840 VI 136.

ihrer Zustimmung abhängig zu machen; allerdings hätte dies bedeutet, daß sie hier mehr Rechte gehabt hätten als bis dahin bei den anderen Staatsausgaben. 1843 einigten sich dann Regierung (1) und Stände im Verfassungsverständnis (2) dahin, die Erübrigungen als Einnahmen in das Budget der jeweils folgenden Finanzperiode einzusetzen. Die Stände hatten danach kein volles Zustimmungsrecht bezüglich ihrer Verwendung, konnten sie aber - wie die anderen "freien Einnahmen" - bei der Steuerbewilligung berücksichtigen; vor allem aber war damit erreicht, daß sie nur für die im Budget vorgesehenen Zwecke ausgegeben werden durften. Dieser Weg war dogmatisch der einzig richtige; er war schon 1837 vom Abg. MOY aufgezeigt worden (3).

Die Erübrigungen hörten auch nach 1843 nicht auf. Die Regierung verfügte aber über sie - obwohl Finanzminister WEIGAND (4) nach den Ereignissen von 1848 die im Verfassungsverständnis getroffene Regelung noch einmal anerkannt hatte - nicht gemäß der Vereinbarung von 1843, allerdings auch nicht unter Ausschaltung des Landtags. Die gewöhnliche Praxis war vielmehr die, daß über ihre Verwendung Anordnungen in einem Spezialgesetz getroffen wurden; doch war ein solches Vorgehen mit dem Geist des Verfassungsverständnisses vereinbar, nachdem dieses erkennbar weniger Wert auf die Form als auf die Sicherung der parlamentarischen Mitwirkung legte (5). Die Spezialgesetze sicherten

- - - - -

- (1) Sie war dem Parlament schon kurz vorher entgegengekommen, indem sie ihm ein Nachtragsbudget für 1843 vorgelegt hatte, dessen Einnahmen hauptsächlich aus Erübrigungen bestanden hatten.
- (2) § VII
- (3) AbgV 1837 XVII 323
- (4) AbgB 1849 (I) I 20
- (5) Ebenso Seydel Lehrb. IV 426 und Ziegler S.177. Die Kritik der SPD an dieser Praxis wurde vom Finanzminister zu Recht zurückgewiesen (Abg. Vollmar AbgV 1899/00 I 471 und Finanzminister Riedel a.a.O. S.513).

dem Landtag sogar die "Zustimmung" statt des "Beirates" zur Verwendung der Erübrigungen; das Parlament erhielt also mehr Rechte, als es nach dem Verfassungsverständnis beanspruchen konnte, doch entsprach dies nur der Praxis, die sich auch bei den übrigen Einnahmen und Ausgaben herausgebildet hatte.

Einen weiteren Verstoß gegen das Prinzip der Budgetvollständigkeit enthüllte 1909 Finanzminister PFAFF von sich aus (1). Er gab bekannt, daß er bei den Arbeiten für den Vollzug des Bayerischen Beamtengesetzes von 1908 auf eine Reihe von Geheimfonds, also "schwarze Kassen" der Verwaltung (2) gestoßen sei, die dem Landtag unbekannt waren, und von denen er nach seinen Angaben auch selbst bis dahin nichts gewußt habe. Bei den Budgetberatungen für 1910/11 wurden dann im ganzen 16 solche Geheimfonds offengelegt, von denen einer bereits seit 1837 bestanden hatte (3). Einen Hinweis auf den Umfang der Geheimfonds gibt die Tatsache, daß vier von ihnen in das neue Budget mit zusammen 627.000 M. eingesetzt wurden (4); die Gesamtsumme des Budgets betrug damals 626 Mill. M. Die übrigen Geheimfonds wurden zwar nicht budgetiert, aber in Sonderfonds umgewandelt, für die dem Landtag von da an wenigstens die Rechnungen zugingen. Finanzminister PFAFF hatte diese Umwandlung noch für einen weiteren Geheimfonds angekündigt (5); nach der Regierungsneubildung 1911/12 mußte

- - - - -

- (1) Vgl. den Bericht des Abg. Burger über die Finanzausschußsitzung AbgV 1909/10 IX 706.
- (2) Im Gegensatz zu den unten S. 90 f. besprochenen Sonderfonds, von denen der Landtag wußte und die nur vom allgemeinen Budget abgetrennt waren.
- (3) Dieser Umstand erlaubt auch Rückschlüsse auf die Wirksamkeit der Kontrolle des Obersten Rechnungshofs.
- (4) AbgB 1909/10 X 929.
- (5) Finanzministerialentschließung vom 13.8.1911; s. dazu Abg. Speck AbgV 1915/16 XIII 457.

jedoch der Landtag mit seinem weniger parlamentsfreundlichen Nachfolger BREUNIG mehr als drei Jahre darum kämpfen (1).

b. Bruttobudget

Der Grundsatz des Bruttobudgets besagt, daß im Budget nicht von vornherein Einnahmen von Ausgaben und umgekehrt abgezogen werden dürfen. Es müssen also auch die Kosten ausgewiesen werden, die für die Gewinnung der Einnahmen aufgewendet werden müssen - die in Bayern früher sog. "Perzeptionskosten", z.B. der Aufwand für Finanz- und Zollämter - und ebenso die Einnahmen, die die staatlichen Stellen aus eigenen, nicht von der Zentrale zugewiesenen Mitteln schöpfen, die sog. Rückeinnahmen (2).

Dieses Prinzip ist eine besondere Ausprägung des Grundsatzes der Budgetvollständigkeit (3); für seine Bedeutung kann daher zunächst auf das oben Seite 79 Gesagte verwiesen werden. Die spezielle finanzwirtschaftliche Funktion des Bruttobudgets liegt aber in der Enthüllung unrentabler Einnahmequellen - etwa Bagatellsteuern, bei denen der Aufwand den Ertrag übersteigt. Für die Kontrolle des Parlaments wiederum bedeutet das Bruttobudget eine besondere Sicherung, weil es der Exekutive die Verschleierung bestimmter Ausgaben erschwert, nämlich der Ausgaben, die aus nicht budgetierten Rückeinnahmen oder durch Zweckänderung bei nicht budgetierten Ausgaben - z.B. den Perzeptionskosten - bestritten werden könnten. Heinig (4) bezeichnet das Nettobudget mit Recht als das häufigste Mittel der Budgetverschleierung.

In Frankreich waren zwar die fünf Generaletats Sullys von 1601 brutto aufgestellt. In der Revolutionszeit mußte aber

- - - - -

(1) vgl. dazu Abg. Speck AbgV 1915/16 XIII 457.

(2) z.B. aus Benutzungsgebühren, Verkauf von Altpapier und alten Büroeinrichtungen usw.

(3) Neumark in HdF I 575; Heinig II 292

(4) II 292

das Bruttoprinzip vom Parlament neu erkämpft werden (1). In England wurde es 1787 erstmals gefordert und 1858 eingeführt (2).

Verfassungsmäßige Regelung dieser Frage ist selten. In Bayern fehlte aber bis 1918 auch eine Regelung durch einfaches Gesetz oder Verordnung (3). So war alles den tatsächlichen Machtverhältnissen zwischen Regierung und Parlament überlassen.

Von 1804 an waren in den Provinzialbudgets, von 1807 an auch im Zentralbudget die auf die Einnahmen treffenden Verwaltungs-, Erhebungs- und Betriebskosten ausgewiesen und damit der Grundsatz des Bruttobudgets verwirklicht (4). Im Entwurf des Budgets für 1819/25 waren dagegen alle Einnahmen mit Ausnahme der direkten Steuern netto aufgeführt. Die direkten Steuern waren brutto eingesetzt, aber die Perzeptionskosten für sie waren doch wieder verschleiert, weil sie nicht als eigener Budgetposten aufgeführt, sondern von dem Ansatz für "übrige Einnahmen der Rentämter" abgezogen waren (5). Den Finanzausschüssen der Kammern lagen allerdings die Zahlen für Bruttoertrag und Verwaltungs-

- - - - -

(1) Heinig II 292 ff.

(2) Heinig a.a.O.

(3) vgl. dazu die Kritik des Abg Völk AbgV 1871/72 II 520. Art. VII 4 der Verfassung, der die Budgetvollständigkeit anordnete, hielt man nicht für anwendbar, weil man das Bruttobudget noch nicht als Spezialfall dieses allgemeinen Prinzips erkannte. Die Finanzministerialbekanntmachung von 1907 (Weber XXXV 358) schrieb in § 6 I auch das Bruttobudget vor, aber sie war nur innerdienstliche Weisung.

(4) Kraus I 46.

(5) Abg 1819 I 276 ff.; vgl. auch Lassen S.66.

kosten aller Einnahmen vor (1). Sie hatten damit zwar einen Überblick über die Rentabilität der einzelnen Einnahmen und den Verwaltungsaufwand. Die Perzeptionskosten waren aber nicht für die Regierung verbindlich festgestellt. Um auch dies zu sichern, beantragten die Stände für die Zukunft die Aufgliederung nach Bruttoeinnahmen, Verwaltungskosten und Nettoertrag auch im Budget (2). Die Regierung erklärte sich aber nur dazu bereit, das 1819 beobachtete Verfahren auch für die Zukunft beizubehalten. Erstmals in das Budget für 1868/69 sind dann die Verwaltungsausgaben als eigene Position - und sogar als eigener Budgetabschnitt - aufgenommen (3). Von da an wurde die Bruttobudgetierung bezüglich der Einnahmen immer eingehalten, d.h. die Perzeptionskosten immer eigens veranschlagt.

Der Bruttobudgetierung der Ausgaben - also der Berücksichtigung der Rückeinnahmen im Budget - wurde die längste Zeit überhaupt keine Beachtung geschenkt. Das war nicht zuletzt die Ursache dafür, daß sich die vielen von Finanzminister PFAFF 1910 enthüllten Geheimfonds der Verwaltung bilden konnten. Erst das Budget für 1914/15 enthielt dann spezielle Ansätze für die eigenen Einnahmen der einzelnen Verwaltungszweige wie Schulgelder, Gebühren für die Benutzung der Staatsanstalten, Eintrittsgelder für die staatlichen Sammlungen u.ä.

Erwähnt darf noch werden, daß die Kgl. Bank seit ihrer Gründung nur mit ihrer Ertragssumme im Budget erschien (4), und daß sich ab 1900 Bestrebungen zeigten, mit Post, Bahn und Bergwerken ebenso zu verfahren (5). Sie entsprachen

- - - - -

(1) Lassen S.43.

(2) Abg 1819 X 543, 545 und XI 305; RR 1819 265.

(3) vgl. die Ausführungen des Finanzministers Pfretzschner AbgV 1866/69 II 2.

(4) Ziegler S.153.

(5) vgl. z.B. die Ausführungen des Abg. Frank (Weiden) AbgV 1909/10 X 851.

der in der modernen Finanzwissenschaft (1) wie den modernen Verfassungen (2) zum Ausdruck kommenden Überzeugung, daß bei kaufmännisch eingerichteten Staatsbetrieben die Rechte des Parlaments zugunsten der Wendigkeit und Rentabilität des Unternehmens eingeschränkt werden dürfen.

c. Vorlage von Kostenvoranschlägen bei Großprojekten

Plant die Regierung ein größeres Bauvorhaben - etwa einen Kanal oder eine Universität - so wird sich seine Verwirklichung über mehrere Budgetperioden erstrecken und deshalb in den Budgets jeweils nur ein Teil der gesamten Kosten veranschlagt sein. In diesem Fall muß die Regierung dem Parlament mit dem Budgetentwurf, in den die erste Rate eingesetzt ist, zur Erläuterung einen Kostenvoranschlag für das ganze Projekt vorlegen. Ohne ihn ist das Budget unvollständig (3). Das Parlament kennt dann die Gesamthöhe des Aufwandes nicht und kann die Zweckmäßigkeit der Ausgabe nicht prüfen; auch muß es dann damit rechnen, daß die Regierung mit den ursprünglich budgetierten Mitteln nicht reicht und zu Nachforderungen gezwungen wird. Das Parlament wird nämlich in solchen Fällen kaum je umhin können, die Gelder zur Beendigung des halbfertigen Baues zu bewilligen, weil sonst alle bisherigen Ausgaben unnütz wären (4). Besonders ungünstig wird die Lage für das Parlament dort, wo es zur Bewilligung der zusätzlich notwendigen Gelder sogar von Rechts wegen - etwa auf Grund des einmal anerkannten Prinzips der Kontinuität - verpflichtet ist. Allerdings ist der Kostenvoranschlag auch hier kein Allheilmittel gegen peinliche Überraschungen für das Parlament. Nach-

- - - - -

(1) Neumark in HdF I 575.

(2) Z.B. Art. 110 IV GG; Vgl. auch § 15 RHO.

(3) Vgl. die Ausführungen bei Heinig II 325 ff.

(4) Finanzausschußreferent Butler bezeichnete dies 1843 in der Zweiten Kammer der Bayerischen Ständeversammlung angesichts mehrerer solcher Fälle in den Jahren davor als die "moralische Daumenschraube" der Regierung.

forderungen können auch aktuell werden, wenn ein Kostenvoranschlag zwar vorgelegt, dann aber nicht eingehalten wurde. Die Gefahr ist aber wesentlich geringer, weil das Parlament dann die Möglichkeit gehabt hatte, einen bewußt knapp kalkulierten und damit schwer einzuhaltenden Voranschlag nach Prüfung zurückzuweisen und allzu aufwendige Projekte von vornherein ganz abzulehnen.

Diese Ausführungen beziehen sich auf ein Parlament, dem die Ausgabenbewilligung zusteht. Hat das Parlament nur die Befugnis zur Budgetprüfung, so wird man ihm das Recht auf Vorlage von Kostenvoranschlägen aber gleichwohl zugestehen, um ihm den Überblick über die Finanzlage des Staates zu erleichtern.

Die Bayerische Verfassung von 1818 räumte dem Parlament nicht ausdrücklich ein Recht auf Vorlage von Kostenvoranschlägen ein, wie dies überhaupt eine Verfassung kaum regeln wird; auch im Wege der Auslegung von Verfassungsnormen konnte es nicht abgeleitet werden. Die Zweite Kammer versuchte aber - parallel mit ihrem Griff nach dem Ausgabenbewilligungsrecht - schon 1831, bei der Regierung die Vorlage von Kostenvoranschlägen durchzusetzen (1), indem sie beschloß, ohne sie künftig keine Summe für Neubauten mehr zu votieren (2). Die Regierung widersetzte sich dem mit der Begründung, dadurch würden die Stände zur Regierung und sie selbst zum untergeordneten Verwalter der Stände (3); im Ständeabschied wurde der Antrag nicht erwähnt (4), nachdem ihn schon die Erste Kammer abgelehnt hatte (5).

In der Folge suchte sich die Zweite Kammer vor Nachforderungen dadurch zu schützen, daß sie die Mittel für Bauten

- - - - -

(1) Vgl. Abg. Closen AbgV 1831 VIII XLIII 97.

(2) Antrag des Abg. Schwindel AbgV 1831 XX CXI 5.

(3) Ministerverweser v. Stürmer a.a.O. S. 73.

(4) AbgV 1831 XXVIII 50.

(5) AbgV 1831 XXVI CIIL 42 f.

nur als "unüberschreitbaren Maximalbetrag" bewilligte (1). Sie hatte aber damit keinen Erfolg. Die Regierung beschränkte die Klausel entweder sachlich (2) oder gab ihr die rechtliche Bedeutung, daß sie nur sorgfältig wirtschaften, aber mit der Bewilligung dann nicht auskommen müsse, wenn sie von vornherein zu knapp kalkuliert war (3).

- - - - -

- (1) So 1834 für Bad Kissingen (AbgV 1834 IX 36); 1831, 1834, 1837 und 1840 für die Staatsbibliothek München (Abg. Utzschneider AbgB 1834 VI 329 ff. - vgl. auch AbgV 1834 XI 249 ff., 274 -, AbgV 1837 XVIII 13, 153, AbgV 1840 V 428, 432); 1843 für die Festung Germersheim (AbgB 1843 IX I 278, AbgV 1843 XII 264); ferner 1843 für den königlichen Palast in München, und zwar schon auf Vorschlag der Regierung (AbgB 1843 III 361 f., AbgV 1843 IV 316 f.).
- (2) Ein Musterbeispiel dafür sind die Auseinandersetzungen um die Staatsbibliothek in München. 1831 waren für ihren "Bau" 300.000 fl als unüberschreitbare Maximalsumme bewilligt worden, 1834 trotz des Widerspruches noch einmal 200.000 fl unter derselben Klausel (s.o. Anm.1). Dennoch verlangte Finanzminister Wirsching 1837 erneut 133.000 fl, und zwar für ihre Inneneinrichtung mit der Begründung, das bisher Bewilligte sei nur für den Bau selbst bestimmt gewesen (AbgV 1837 XVII 575). 1840 verlangte er dann noch einmal 650.000 fl, und zwar für einen Erweiterungsbau, da die bisher hergestellten Räume nicht genügten (AbgB 1840 I 497 ff.). Die Stände bewilligten alles, obwohl der Verdacht nahelag, die Staatsbibliothek sei von vornherein in dieser Größe geplant gewesen (Ref. Butler AbgB 1840 IV 442 ff., 452). Besonders böses Blut machte, daß jeweils ein Teil der Nachforderungen schon - aus Erübrigungen - ausgegeben war.
- (3) Kultusminister Lutz AbgV 1883/86 III 429. Schon der Ständeabschied 1834 (AbgV 1834 XIII 19) hatte aus der Maximalklausel für Bad Kissingen die Bestimmung gemacht, daß die Gelder "mit der nötigen Umsicht zu verwenden" seien.

Allmählich bürgerte sich dann jedoch die Vorlage von Plänen und Kostenvoranschlägen ein; das bedeutete aber nicht, daß sie immer eingehalten worden wären (1).

d. Budgeteinheit

Dieser Grundsatz besagt, daß alle Einnahmen und Ausgaben des Staates in einem einzigen Budget enthalten sein müssen; er ist ein Ausfluß der Budgetvollständigkeit und im wesentlichen für die Budgettechnik bedeutsam. Sein Wert für die Rechtsstellung des Parlaments besteht darin, daß er diesem die Übersicht über die Finanzlage des Staates wesentlich erleichtert; das war besonders in Bayern wichtig, wo der Wert des parlamentarischen Steuerbewilligungsrechts von dem verfassungsmäßig garantierten lückenlosen Nachweis der Ausgaben und Einnahmen des Staates abhängig war.

In der Bayerischen Verfassung war die Budgeteinheit nicht ausdrücklich ausgesprochen; sie konnte aber aus Art. VII 4 hergeleitet werden, wonach dem Parlament "die genaue Übersicht des Staatsbedürfnisses und der gesamten Staatseinnahmen", eben das Budget, vorzulegen war (2).

- - - - -

- (1) 1890 z.B. erhob sich im Landtag heftige Kritik, als die Regierung ein Nachtragspostulat von 1,25 Mill. M für die Verlegung der Militärbildungsanstalt auf das Münchner Marsfeld einbrachte, wofür 1886 schon 2,3 Mill. M genehmigt worden waren (Gesetz vom 29.5.1886, GVBl. 1886, 236). Damals waren auch Pläne und Kostenvoranschläge vorgelegt worden; ihre Überschreitung war aber außer auf Preissteigerungen auch darauf zurückzuführen, daß die Militärverwaltung eine Reihe von Arbeiten für nötig gehalten hatte, die in den Plänen nicht vorgesehen waren (AbgB 1889/90 VII 481 ff., AbgV 1889/90 VI 263 ff.).
- (2) Vgl. Ziegler S.143.

Im Widerspruch dazu setzte sich jedoch schon bald nach der Verfassungsgebung die Praxis durch, die Finanzierung von Großprojekten (1) und die Verwendung von Anleihen und Erübrigungen (2) außerhalb des Budgets in Spezialgesetzen zu regeln. Auch bezüglich der Verwendung der französischen Kriegsentschädigung nach 1871 wurde so verfahren (3).

1877 wurde sodann das Militärbudget vom allgemeinen Budget völlig getrennt (4), nachdem es schon seit 1874 nur noch mit der Abschlußziffer als durchlaufendem Posten darin erschienen war.

Schließlich bestanden von 1819 an Sonderfonds für spezielle Aufgaben, bei denen dem Parlament nur die Rechnungsprü-

- - - - -

- (1) Vor allem im Bahnbau (vgl. z.B. das Gesetz vom 25.8.1843, "den Bau einer Eisenbahnlinie aus Staatsmitteln von der Reichsgrenze bei Hof bis Lindau betr.", GBl. 1843,89), ebenso für den Ludwig-Donau-Main-Kanal (vgl. die Gesetze vom 1.7.1834, GBl. 1834,97, und vom 4.3.1852, GBl. 1852,65).
- (2) Vorzüglich ebenfalls für den Bahnbau, ferner für militärische Bedürfnisse (z.B. Gesetze vom 26.3.1859, GBl. 1859,17; vom 16.8.1861, GBl. 1861,21; vom 24.6.1866, GBl. 1866/69,1; vom 21.7.1870, GBl. 1870/71,57 u.v.a.m.); nach einer Berechnung von Burkhard (Finanzarchiv A.F. 6 I 220,232) betrugen die außerordentlichen, also im Budget nicht ausgewiesenen Militärausgaben von 1819 bis 1889 ca. 300 Mill. M.
- (3) Gesetze vom 28.4.1872 (GVBl. 1872,345) und vom 7.2.1874 (GVBl. 1874,77).
- (4) Wegen der engen Verflechtung mit dem Militärbudget des Reiches wurde sogar ein anderer Anfangstermin festgesetzt, nämlich der 1. April, mit dem das Budgetjahr im Reich begann, anstelle des 1. Januars, der in Bayern eingeführt war (vgl. Gesetz vom 7.8.1877, GVBl. 1876/77,391, und die folgenden Militärbudgetgesetze).

fung zustand (1); ihre Zahl stieg laufend (2). Für ihre zahlenmäßige Bedeutung soll die nachfolgende Tabelle einige Anhaltspunkte bieten; in ihr sind für eine Reihe von Jahren die Rechnungsergebnisse der Sonderfonds den Abschlußzahlen der allgemeinen Rechnung (also dem "Ist-Budget") gegenübergestellt:

Jahr	Lauf. Dienst insgesamt		Sonderfonds	
	Einn.	Ausg.	Einn.	Ausg.
1826/27	28.891.916	27.973.824	0,92 Mill.	0,92 Mill. fl
1837/38	36.407.675	31.517.007	5,39 Mill.	5,21 Mill. fl
1848/49	38.875.241	37.131.140	12,63 Mill.	11,19 Mill. fl
1855/56	45.715.260	42.057.119	3,26 Mill.	3,14 Mill. fl
1868	90.000.184	89.300.194	2,58 Mill.	2,35 Mill. fl
1882	230.929.159	224.935.144	5,62 Mill.	2,18 Mill. M
1914	657.337.550	667.643.983	82,23 Mill.	76,60 Mill. M

1907 wurde sodann die Budgeteinheit durch innerdienstliche Weisung ausdrücklich angeordnet (3). Die Sondergesetze für Großprojekte, Anleihen und Erübrigungen hörten auf; ihre Funktion übernahm das neugeschaffene außerordentliche

- - - - -
- (1) Auch dies in der Regel nur kraft Gewohnheitsrechts, nur bei einzelnen Fonds auf Grund ausdrücklicher gesetzlicher Regelung (vgl. Ziegler S.143). Budgetwidrig gewirtschaftet hat die Regierung mit den Sonderfonds allerdings nur ganz selten, z.B. in den 90er Jahren mit dem Staatsgüterkaufschillingsfonds (vgl. Ziegler S.143).
- (2) 1819 - 6, 1874 - 9, 1907 - 21, 1909 - 41, 1918 - 50. Die Vermehrung von 1907 auf 1909 ist auf die Umwandlung von Geheimfonds in Sonderfonds zurückzuführen.
- (3) § 7 I der Finanzministerialbekanntmachung vom 23.6. 1907 (Weber XXXV 358).

Budget. Das Militärbudget blieb jedoch abgespalten. Auch die Trennung der Sonderfonds bestand fort. Sie konnte auch kaum damit gerechtfertigt werden, daß das allgemeine Budget dem Nachweis der Steuerforderungen diene, die Sonderfonds aber sich selbst aus zweckgebundenen Einnahmen unterhielten und Überschüsse dem Fondskapital zugutekämen (1); die Verfassung unterschied nicht zwischen zweckgebundenen und anderen Einnahmen.

Es bleibt also die Tatsache bestehen, daß sich der Landtag zu keiner Zeit mit Hilfe des Budgets einen einfachen Überblick über die Finanzlage des Staates verschaffen konnte. Trotzdem wehrte er sich kaum je gegen die Budgetzerreißung (2).

4. Budgetspezialisierung

Das Prinzip der Spezialisierung des Budgets hat zum Inhalt, daß im Budget die Einnahmen und Ausgaben nicht in einer einzigen Summe angegeben, sondern aufgegliedert werden müssen; üblich ist die Aufteilung der Einnahmen nach den Quellen, der Ausgaben nach Ministerien oder Sachbereichen.

Ein Budget, das nur eine Gesamtsumme für alle Einnahmen und Ausgaben nennt, ist kein Plan, an den sich die staatlichen Stellen halten könnten; darin liegt die finanzwirtschaftliche Bedeutung der Spezialisierung.

Der Grundsatz hat aber auch rechtliche Bedeutung. Sie liegt zunächst darin, daß das Parlament sein Kontrollrecht bezüglich der gesamten Staatsfinanzen besser ausüben kann, wenn es mit Hilfe des spezialisierten Budgets einen genau-

- - - - -

(1) So Ziegler S.143.

(2) Vgl. nur AbgB 1831 III XXI 20 gegen Sonderfonds; Abg. Notenhau AbgV 1843 IX I 260 ff. gegen ein Spezialgesetz für den Bau der Germersheimer Festung.

ren Überblick über den Bedarf der einzelnen Verwaltungszweige erhält. Das war besonders in Bayern anfänglich wichtig, weil an die Prüfung der Finanzlage das wesentlichste parlamentarische Recht, die Steuerbewilligung, geknüpft war. Besonderes Gewicht erhält die Spezialisierung aber im Zusammenhang mit der Appropriation, also der Bindung der Regierung an das Budget (1). Sind z.B. im Budget 40 Mill. M für Amtsgebäude eingesetzt, so kann die Regierung die Gelder nach Verwaltungsbezirken oder Verwaltungszweigen verteilen, wie sie will. Ist aber das Budget weiter gegliedert und sind danach für jeden Regierungsbezirk 5 Mill. M vorgesehen, so macht sich die Regierung einer Budgetwidrigkeit schuldig, wenn sie in einem Bezirk mehr ausgibt. Es leuchtet ein, daß das Parlament umso stärker in die Exekutive eingreifen kann, je weiter die Spezialisierung im Budget getrieben ist.

Bestimmte Regeln über die Spezialisierung enthielt die kurfürstliche Verordnung von 1803 (2). Danach waren bei den Provinzialbudgets die Einnahmen nach Auflagen, Regalien und Einnahmen aus Staatsgütern (3) und die Ausgaben nach Besoldung, Pensionen, "Regie" (= sachlicher Bedarf) und Schuldendienst (4) zu gliedern. Diese Etats mußten dann weiter untergliedert werden (5); wie weit, sagte die Verordnung nicht. Für das Zentralbudget schrieb sie eine Spezialisierung der Einnahmen nach den einzelnen Provinzen (6) und der Ausgaben nach solchen für die Person des Kurfürsten, seine Familie und seine Hofhaltung, ferner Ministerien, Militär und Schuldendienst vor (7). Auch

--- - - -

(1) vgl. dazu unten S. 100 ff.

(2) RegBl. 1803, 543

(3) Art. 4

(4) Art. 5

(5) Art. 6

(6) Deren Überschüsse bildeten ja die Einnahmen für das Zentralbudget.

(7) Art. 13

diese Posten waren wieder unterzugliedern (1). Diese Vorschriften konnten nach 1818 nicht mehr aufrechterhalten werden. In der Gliederung des Landes und seiner Verwaltung hatte sich vieles geändert; vor allem aber war das Prinzip beseitigt, daß die Zentralstellen Kostgänger der Provinzen waren. Fortan bestanden bis 1918 überhaupt keine gesetzlichen Vorschriften über die Spezialisierung des Budgets; die Praxis richtete sich nach den Machtverhältnissen zwischen Regierung und Parlament.

Sie begann mit der Gliederung des Budgets für 1819/25 in 21 Einnahme- und 23 Ausgabeposten (2) und schritt dann mit der wachsenden Macht des Parlaments, der Zunahme der Staatsaufgaben und der Vermehrung der Ausgaben zu immer eingehenderer Spezialisierung fort.

Die unzureichende Gliederung des Budgets von 1819 (3) wurde für die Stände dadurch erträglich, daß wenigstens den Finanzausschüssen eine besser gegliederte Aufstellung vorlag (4). Damit war das Budgetprüfungsrecht gesichert, so gut es damals möglich war, die Regierung aber beim Budgetvollzug rechtlich nicht weiter beschränkt. Aber auch in dieser Beziehung suchte das Parlament seine Stellung zu verstärken, indem es darauf ausging, das Budget von sich aus durch Aufspaltung der großen Posten - besonders des um 8 Mill. fl. liegenden Militärbudgets - weiter aufzugliedern. Als der Abg. CLOSEN 1831 den ersten Versuch dazu machte (5),

- - - - -

- (1) Art. 14 a.a.O. verlangte einen "einzelnen und individuierlichen Etat" als Grundlage für sie.
- (2) Zwischen 8000 fl für "Einnahmen aus dem Münzregal" und 7 Mill. fl für "Ausgaben des Armeeministeriums".
- (3) Sogar in diesem Umfang begegnete sie noch dem Argwohn des Staatsrates und konnte von Lerchenfeld dort nur mit Mühe durchgesetzt werden (Lerchenfeld Karlsb. S.68).
- (4) Lassen S.41.
- (5) AbgV 1831 XIX CVIII 8. Anlaß war damals die Frage, ob im Heer ein zahlenmäßiges Mißverhältnis zwischen Offizieren und Gemeinen bestehe.

wurde ihm im Ständeabschied vom König das Recht dazu bestritten (1). Bei einer ähnlichen Auseinandersetzung im Jahre 1840 stellte sich sogar der Abg. ROTENHAN auf den Regierungsstandpunkt, allerdings nur, um die Regierung wenigstens zur Einhaltung der im Budget von vornherein vorgesehenen geringen Spezialisierung beim Vollzug zu veranlassen (2). 1849 hatte die Regierung allerdings dann nichts dagegen einzuwenden, daß der Landtag den für sein eigenes Archiv vorgesehenen Ansatz in drei selbständige Posten aufteilte, um damit die Verwirklichung bestimmter Vorhaben rechtlich zu sichern (3). Seitdem hat der Landtag dieses Recht behalten.

Der darin für ihn liegende Erfolg wurde aber zum Teil wieder dadurch zunichte gemacht, daß die Regierung in das Budget Ansätze mit allgemein gehaltenen Bezeichnungen - "Regieausgaben", "Dispositionsfonds", "sonstiger Aufwand" - einstellte. Hierunter konnte sie in den Rechnungen leicht Ausgaben verbuchen, die sie für andere Zwecke gemacht hatte

Schon 1837 wandte sich deshalb ein Abgeordneter gegen die "Regieausgaben"; er hatte aber keinen Erfolg (4).

- - - - -

(1) Lassen S.105.

(2) Seydel Lehrb. IV 345.

(3) AbgV 1849(II) VF 15 f.

(4) Abg. Schwindel AbgB 1837 IV 469 ff. Er zählte auf, was alles unter "Regie" verrechnet wurde, nämlich Schreibmaterial, Anschaffung von Zeitungen, Büchern und Karten, Postfachgebühren, Kosten der Aktenversendung, Umzugskosten, Kosten für Anschaffung und Reparatur von Möbeln, Kosten für Holz und Licht, Löhne für Holzbearbeitung und ~~an~~fuhr, Besoldung aller Bediensteten, Tagelöhne der Heizer und Putzer, Ausgaben für Maurer und Maler, Kosten für Eilboten und Fleißprämien für das Personal. Schwindel schlug vor, wenigstens für Besoldungen und Material eigene Budgetpositionen einzurichten und die Zahlung von Pensionen und Unterstützungen ganz aus den Regieausgaben zu streichen.

Die "Dispositionsfonds" hatte bereits 1819 der Abg. HORN-
THAL (1) und nach ihm andere kritisiert. Die Regierung
hatte sich aber jeweils mit dem Hinweis durchgesetzt, daß
er gerade nicht zur freien Disposition der Verwaltungsbe-
hörden stehe, sondern in der Hauptsache zur Unterstützung
notleidender Beamter diene; außerdem werde über ihn Rech-
nung gelegt. In einem langen Kampf von 1877 bis 1884, bei
dem auch politische Gründe eine Rolle spielten (2), setzte
der Landtag schließlich ihre Beseitigung durch (3). Von

- - - - -

- (1) Abg 1819 VII 321 ff., VIII 21 ff., 58 ff., 198 ff., 392.
- (2) dazu s.o.S.48 f.
- (3) Im Budget für 1878/79 wurden zunächst die Dispositions-
fonds bei den einzelnen Ministerien gestrichen und aus
der Gesamtsumme ein allgemeiner Fonds "zu Unterstützun-
gen" gebildet. Als der Finanzminister aber vertrauliche
Einsicht des Finanzausschusses der Zweiten Kammer in die
Rechnungen für die entsprechenden Ausgaben zusicherte,
wurden die ursprünglichen Ansätze mit 74 zu 73 Stimmen
wiederhergestellt (AbgV 1877/81 I 126 ff., 391 ff., II
154, 316, 421, 608); entscheidend war dabei, daß Justiz-
minister Fäustle in der Zweiten Kammer als Abgeordneter
mitstimmte. Im Budget für 1880/81 blieb es dabei; der
Landtag machte hier keine Schwierigkeiten. Im Budget
für 1882/83 wurden die Ansätze ganz gestrichen; maßge-
bend waren dafür aber politische Gründe (s.o.S.49). Im
Budget für 1884/85 setzte die Zweite Kammer die Umwand-
lung in einen allgemeinen Fonds durch, der ausdrücklich
zu "Unterstützungen" bestimmt war (AbgV 1883/86 I
214 ff., III 366; RRV 1883/86 III 1339). Bei den dar-
auf folgenden Budgets waren die Gelder gleich im Ent-
wurf dem "Allgemeinen Unterstützungsfonds" zugeschla-
gen; damit war ihre Zweckbindung gesichert. Die Regie-
rung hatte also nachgegeben. Die Gesamtsumme der frag-
lichen Ausgaben betrug im Budget für 1884/85 47.713 M;
das ganze Budget schloß mit 234 Mill. M ab.

1884 an war im Budget als Zweckbestimmung für die entsprechenden Gelder immer "Unterstützungen" angegeben.

Andere "Kumulativposten" blieben aber im Budget. Auch die Neuregelung des Budgetwesens im Jahre 1907 beseitigte sie nicht; noch 1913 mußte der Landtag (1) Kritik üben.

IV. Budgetvollzug

Alle Bestimmungen, die dem Parlament Mitwirkungsrechte bei der Aufstellung des Budgets einräumen, sind nutzlos, wenn sein korrekter Vollzug nicht durch gewisse rechtliche Bindungen der Regierung gesichert wird, die aus dem festgestellten Budget fließen (2). Diese Rechtswirkungen des Budgets brauchen jedoch nicht von allen seinen Teilen auszugehen; speziell zwischen dem Einnahmen- und dem Ausgabenbudget kann man hier differenzieren.

1. Einnahmen

a. Budget als Grundlage für eine Pflicht der Regierung zur Erhebung aller Einnahmen?

Nach moderner Lehre kann das Parlament nicht auf Grund des Budgets von der Regierung verlangen, daß sie

- - - - -

- (1) Abg. Held (AbgV 1913/14 VIII 98) bezüglich der "Geschäftsbedürfnisse", der "allgemeinen Lasten" und der "sonstigen Betriebskosten".
- (2) Fehlen diese Bindungen, so kann von einem Budget im eigentlichen Sinne gar nicht gesprochen werden (s.o. S.1 ff.). Die Tendenz früherer Zeiten, unverbindliche Finanzübersichten als "Budget" zu bezeichnen, wirkte in Bayern im 19. Jahrhundert in der Meinung Moys (erwähnt und widerlegt von Geßler S.12) fort, wonach das Budget, von dem Art. VII 4 der Verfassung sprach, keinerlei Rechtswirkungen haben sollte.

alle Einnahmen in der veranschlagten Höhe auch wirklich realisiert; das wäre für sie auch unmöglich, weil ihr Zufluß weitgehend von Umständen abhängt, auf die sie nicht einwirken kann (1).

Dies war schon im 19. Jahrhundert für Bayern in Theorie (2) und Praxis (3) anerkannt. Die abweichende Fixierung im Verfassungsverständnis (4) kann gegenüber der kurz zuvor geäußerten regierungsfreundlichen Überzeugung der Zweiten Kammer umso weniger ins Gewicht fallen, als sie in der Folge von Regierung und Landtag nicht beachtet wurde (5).

Eine Erhebungspflicht der Regierung bestand allerdings auf Grund der Einnahmegesetze, z.B. der Einzelsteuergesetze oder der Gebührenordnungen (6). Diese Pflicht hat aber mit dem Budgetrecht nichts zu tun; es handelt sich nur um eine Ausprägung des allgemeinen staatsrechtlichen Grundsatzes, daß der Staat nicht auf Hoheitsrechte verzichten kann. Die Verpflichtung der Regierung ging demnach auch nicht auf Erreichung der Budgetansätze, sondern auf Erhebung der Einnahmen, soweit der Tatbestand verwirklicht war, der die Zahlungspflicht des Bürgers begründete (7).

- - - - -

- (1) vgl. Maunz-Dürig Anm.11 zu 110 GG.
- (2) Seydel Lehrb. IV 402; ebenso übrigens Laband (StR IV 543) für das Budgetrecht Preußens und des Reiches.
- (3) Abg. Rotenhan 1840; seine Ansicht wurde hier vom Plenum der Zweiten Kammer gebilligt (Seydel Lehrb. IV 348).
- (4) § III, wonach das ganze Budget "in quanto et quali obligatorisch" wird, ferner § VI Abs.II.
- (5) vgl. z.B. AbgB 1859/61 IV 413, AbgV 1859/61 I 117, AbgV 1895/96 VII 765 ff.
- (6) Ebenso die heutige Lehre (Maunz-Dürig Anm.11 zu 110 GG).
- (7) Ziegler (S.234) leugnete eine Erhebungspflicht der Regierung bei den "freien Einnahmen"; der Landtag habe sie nämlich nie getadelt, wenn sie hier die Budgetansätze nicht erreichte. Das tat er aber bei den direkten Steuern auch nie. Die Regierung war eben in beiden Fällen nur in der geschilderten Weise gebunden.

b. Budget als Rechtsgrundlage für den Zahlungsanspruch gegenüber dem Bürger?

Nach moderner Anschauung bildet das Einnahmenbudget auch nicht die Rechtsgrundlage für die Erhebung der Einnahmen durch die Exekutive und für die Zahlungspflicht des Bürgers ihr gegenüber (1).

Auch dieser Grundsatz war für das bayerische Staatsrecht des 19. Jahrhunderts schon von SEYDEL (2) herausgearbeitet worden. Er fand die Rechtsgrundlagen in den Spezialgesetzen - z.B. den Gebührenordnungen -, bei den direkten Steuern allerdings nicht in den permanenten Steuergesetzen, sondern in der Bestimmung des Finanzgesetzes, daß für ein Jahr der betreffenden Finanzperiode Grundsteuer in bestimmter Höhe - z.B. 2 14/15 Simpla - zu erheben sei. Das letztere galt nach SEYDEL sogar für den Fall, daß das Steuergesetz selbst den Steuersatz enthielt. Auch die Bestimmungen eines solchen Steuergesetzes konnten erst durch das Finanzgesetz zu Rechtsnormen werden, denn sonst wäre das Steuerbewilligungsrecht des Parlaments eingeschränkt gewesen, und das konnte nach SEYDEL nicht der Wille des Gesetzgebers gewesen sein (3).

Die bayerische Praxis hatte sich von jeher danach gerichtet. Hinsichtlich der direkten Steuern liefern die seit 1831 üblichen Steuerprovisorien (4) den Beweis dafür. Hatte sich nämlich die Verabschiedung von Budget und Finanzgesetz verzögert, so legte die Regierung - um das Weiterfließen der Einnahmen zu sichern - stets den Entwurf eines Gesetzes über vorläufige Steuererhebung vor. In ihm wurde sie ermächtigt, für einen bestimmten Zeitraum -

- - - - -

(1) vgl. die Regelung in § 24 RHO.

(2) Lehrb. IV 392.

(3) Ein frühes Beispiel für verfassungskonforme Auslegung eines Gesetzes!

(4) s.o.S.77 f.

meist drei Monate - die direkten Steuern zu bestimmten Sätzen zu erheben (1). Wäre das Budget die Rechtsgrundlage für die Erhebung der direkten Steuern gewesen, so hätte ein derartiges Gesetz der Regierung nicht genügen können; andererseits wäre es überflüssig gewesen, wenn das permanente Steuergesetz die Steuerpflicht begründet hätte (2). Für die "freien Einnahmen" wiederum bemühte sich die Regierung bei verzögerter Budgetverabschiedung nie um eine provisorische Ermächtigung; sie erhob sie einfach fort, und der Landtag fand daran nichts auszusetzen. Beide Teile waren also davon überzeugt, daß die Rechtsgrundlage in den Spezialgesetzen zu finden war.

2. Ausgaben

a. Grundsatz der Appropriation

aa. Appropriation und sachliche Virements

Nach moderner Lehre (3) hat die Feststellung des Ausgabenbudgets zunächst die rechtliche Wirkung, daß die Regierung die eingesetzten Gelder nur für die bezeichneten Zwecke verwenden darf. Dieser Grundsatz ist selbstverständlich, wo dem Parlament die Bewilligung der Ausgaben zukommt. Bewilligt es aber - wie alle Parlamente in ihrer Frühzeit - nur die Einnahmen oder gar nur einen Teil davon, etwa die direkten Steuern, so muß es die Einhaltung

- - - - -

(1) Vgl. z.B. das Gesetz vom 21.12.1893 (GVBl. 1893,362).

(2) Man sieht, daß Bayern bei den direkten Steuern im Ergebnis das von Seydel (Regierung Abh. I 121,139) so geschmähte belgische System hatte, nachdem für die Steuererhebung ein periodisches Gesetz - in Belgien das Steuergesetz, in Bayern das Finanzgesetz - Rechtsgrundlage war. Die bayerische Regelung war allerdings durch die längeren Finanzperioden und die Beschränkungen bei der Steuerverweigerung gemildert.

(3) Vgl. statt aller Neumark in HdF I 587.

der Appropriation erst erkämpfen; auch ihre rechtsdogmatische Begründung macht dann Schwierigkeiten. Ist die Appropriation dann aber einmal anerkannt, so hat das Parlament von der Steuerbewilligung ausgehend das ganze Budget rechtlich unter seine Kontrolle gebracht.

Historisch entwickelt sich die Appropriation zunächst bei den außerordentlichen Abgaben, die der Landesherr bei besonderen Ereignissen erbat (1). Der entscheidende Schritt

- - - - -
- (1) Gneist (S.94) und Heinig (I 35) verlegen den ersten Präzedenzfall für England in das Jahr 1688, dagegen Jellinek (S.131 f.) schon in das 14. Jahrhundert. Das erscheint wahrscheinlicher, nachdem auch in anderen Staaten dieser Zeit die bewilligten außerordentlichen Steuern zweckgebunden waren. In Oberbayern heißt es z.B. schon in der über die Steuerbewilligung von 1302 ausgestellten Urkunde (Rockinger S.CXXIX): "...die" (nämlich die Steuer) "sy vnns erlaubt habend williglich und guetlich ze nemen von iren leutten ze hilf an der schuld die wir geltten sollen ...". Ähnlich lautet eine Passage aus einer Urkunde des Herzogs Rudolf von Oberbayern über eine weitere Steuerbewilligung etwa im Jahre 1313 (Rockinger S.CL f.): "... das auch wir desterbas unnsern vettern ir urbar, ir veste, unnd alle ir gullt erledigen mugen, und auch für allen den schaden den wir, unnsere brueder vnnd unnsere baider diener an dem streit zu Gamelstorf genomen, haben unns" (die Stände) "gestat ... das wir nemen zu den einmal und furbas nymermer ain vichsteuer ...". 1383 wurde auf einem Landtag in München eine Steuer von 10.000 fl ausdrücklich zur Einlösung der an Württemberg verpfändeten Städte Lauingen, Gundelfingen und Höchstadt bewilligt (Rockinger S.CCXIII). 1396 wurde in Oberbayern bei der Bewilligung einer weiteren Steuer zur Deckung der herzoglichen Schulden sogar bestimmt, daß eine 21-köpfige ständische Kommission über die Verteilung des Steuerertrages an die einzel-

liegt dann in ihrer Ausdehnung auf die reguläre Finanzwirtschaft, insbesondere die laufenden direkten und indirekten Steuern, die in England schon unter Königin Anna dem Parlamentsbrauch entsprach (1).

Im bayerischen Verfassungsstaat bestand über die Frage zunächst Unsicherheit, da die Verfassungen ebenso wie die kurfürstliche Verordnung von 1803 dazu schwiegen.

Das Parlament vertrat aber von 1819 an stets den Standpunkt, alle in das Ausgabenbudget aufgenommenen Gelder seien zweckgebunden, da die Regierung das Budget zur Bewilligung der direkten Steuern vorlege (2) und es damit Grundlage für die parlamentarische Steuerbewilligung (3) sei; wäre es anders, so könnte die Regierung irgendwelche Ausgaben vorspiegeln und daraufhin mit dem vom Parlament bewilligten Einnahmen beliebig schalten (4).

Die Regierung hingegen erachtete sich zunächst nicht als an die Appropriation gebunden: beim Vollzug des Budgets für die erste Finanzperiode (1819-25) machte sie Virements in solchem Umfang, daß ganze Ministerialetats auseinandergerissen wurden (5). Die Zweite Kammer protestierte (6),

- - - - -

nen Gläubiger des Landesherrn bestimmt; damit war erstmals eine Sicherung dafür getroffen, daß die Zweckbindung auch eingehalten wurde (Näheres bei Rökinger S.CCXXIX). Dazwischen gab es aber im 14. Jahrhundert auch immer wieder Steuerbewilligungen ohne Zweckbindung.

- (1) Gneist S.94. Gesetzliche Fixierung fehlte.
- (2) Art. VII 4 der Verfassung
- (3) Abg. Rotenhan AbgB 1840 II 102 ff.
- (4) Abg. Seuffert AbgV 1831 VIII XLII 47.
- (5) Abg. Armansperg AbgV 1825 VI 97.
- (6) Der Antrag dazu ging vom Abg. Utzschneider aus und war darauf gerichtet, Virements generell zu verbieten (AbgB 1825 IV 444); die Erste Kammer äußerte sich nicht.

weil sie die Rechnungen kaum noch prüfen konnte, und hatte damit insofern Erfolg, als 1826 durch Verordnung Virements verboten wurden (1). Die Regierung hielt sich aber nicht daran: die Stände mußten 1831 erneut Virements feststellen (2). Die Abgeordneten kritisierten dieses Vorgehen mit dem berechtigten Hinweis, daß auch die Verteilung der Gesamtsumme der Ausgaben Einfluß auf die Steuerbewilligung haben könne, da die Kammern ja jeden Ausgabenansatz gesondert prüften. Im Ständeabschied von 1831 (3) behauptete die Regierung das genaue Gegenteil; dabei setzte sie sich auch mit § 34 des gleichzeitig erlassenen Finanzgesetzes (4) in Widerspruch, in dem jeder Minister für die Verwendung der Gelder zu den im Budget bestimmten Zwecken verantwortlich gemacht wurde. 1843 erkannte die Regierung dann im Laufe der Verhandlungen, die zum Verfassungsverständnis führten, die Zweckbindung zunächst für die Summen der Hauptabteilungen (5), sodann auch für die Unterabteilungen (6) im Budget an (7); dies wurde dann auch im Verfassungsverständnis niedergelegt (8). Hierin liegt der größte Gewinn,

- - - - -

- (1) § 3 der kgl. allerrh. VO, "das Finanzwesen für das Kgr. Bayern betr.", RegBl. 1826, 170.
- (2) Damals zeigte sich, daß aus dem Landbauetat der Aufwand für das zum Bereich des Hofetats gehörende Odeon bestritten worden war (Lassen S. 93).
- (3) GBl. 1831, 57. Die dort in Abschnitt II § 1 enthaltene Bemerkung, die Regierung halte sich innerhalb der Verfassung, wenn sie alle Ausgaben zu Staatszwecken verwende und dabei die "Etatsgröße" nicht überschreite, kann nur so verstanden werden, daß sie ein Virementsrecht über das ganze Budget hinweg beanspruchte.
- (4) GBl. 1831, 121.
- (5) AbgB 1843 IX I 398 ff.
- (6) RRB 1843 IV 264 ff.
- (7) Eine Rechtsverbindlichkeit der Budgetbeilagen oder gar der Erörterungen in den Kammern, wie sie die Abg. Seuffert und Culmann 1831 (AbgV 1831 IX XLVI 99 f. und X LII 75 f.) behauptet hatten, lehnte sie mit Recht ab (RRB 1843 IV 264 ff.).
- (8) § III.

den der Ausgleich von 1843 dem bayerischen Parlament brachte. Die Regierung hat sich auch in der Folge an die im Verfassungsverständnis zum Ausdruck kommende Rechtsüberzeugung gebunden gefühlt (1).

Die Virements wurden nach 1843 seltener. Immerhin bildete sich der Usus heraus, daß Ansätze für Reparaturen an Bauten und die Ausgaben im Militärbudget übertragbar waren (2). Dabei war der Landtag bezüglich des Militärbudgets selbst der Regierung 1855 entgegengekommen, um den Reservefonds zu schonen (3). Eine gesetzliche Regelung (4) fehlte jedoch bis 1918; sie blieb dem in den 70er Jahren versprochenen Budgetvollzugsgesetz vorbehalten, das nie vorgelegt wurde (5).

Nach der in der innerdienstlichen Bekanntmachung von 1907 getroffenen Regelung (6) mußten Virements im Budget angeordnet sein und bedurften der zusätzlichen Genehmigung durch den Finanzminister. Da das Budget faktisch der Bewilligung durch den Landtag unterstand, konnten ohne seinen Willen keine Virements mehr vorgesehen werden; er

- - - - -

- (1) Vgl. die ausdrückliche Anordnung der Appropriation in § 16 der Finanzministerialbekanntmachung von 1907 (Weber XXXV 358). Unvereinbar mit dem Grundsatz der Appropriation war allerdings die 1876 von Finanzminister Riedel geäußerte Ansicht, daß bei Mehrausgaben und gleichzeitigen Einsparungen eine Budgetüberschreitung nur in der Differenz liege (vgl. die Ausführungen des Abg. Frankfurter AbgV 1875/76 I 458).
- (2) vgl. die Ausführungen der Abg. Daller (AbgV 1883/86 I 258) und Frankfurter (AbgV 1887/88 II 116).
- (3) vgl. die Ausführungen des Ministerialkommissärs Wolf (AbgB 1855 II 499) und des Abg. Lerchenfeld (AbgV 1855 I 430 f.).
- (4) Schon 1871 vom Abg. Völk angeregt (AbgV 1871/72 II 515).
- (5) s.u.S. 141 f.
- (6) § 16 I a.a.O.

konnte aber auch keine Virements durchsetzen (1). Die Frage, wann Virements überhaupt zulässig waren, war danach für den Landtag in den Hintergrund getreten.

Abschließend darf bemerkt werden, daß auch die bayerische Staatsrechtstheorie die Appropriation nicht von vornherein bejahte. Nach der Ablehnung durch MOY (2) kam erst SEYDEL (3) zur Anerkennung; dabei gab er die gleiche Begründung wie schon 50 Jahre zuvor die Abgeordneten SEUFFERT und ROTENHAN (4).

bb. Zeitliche Virements

Von den sachlichen Virements, die die Appropriation durchbrechen, sind die zeitlichen zu unterscheiden. Sie liegen vor, wenn eine budgetierte Ausgabe für einen bestimmten Zweck in einem anderen Jahr gemacht wird als in dem, für das das Budget aufgestellt ist. Bei einem mehrjährigen Budget kommen Übertragungen von einer Finanzperiode zur anderen und innerhalb der Finanzperiode von einem Jahr zum anderen in Betracht.

Virements von einer Finanzperiode zur anderen wurden in Bayern erstmals in der Bekanntmachung des Finanzministeriums von 1907 (5) geregelt. Danach durften die Mittel

- - - - -
(1) Bis dahin waren die Virements in den Landtagsabschieden auf Antrag der Kammern ausgesprochen worden; die Entscheidung hatte also allein bei der Exekutive gelegen.

(2) s.o.S.97 Anm.2.

(3) Lehrb. IV 400.

(4) Die Lösung Zieglers (S.3 ff.), die Appropriation beruhe in Bayern auf Gewohnheitsrecht, kann allenfalls für die Zeit nach 1843 gelten, weil vorher die Regierung nicht immer der entsprechenden Rechtsüberzeugung war.

(5) § 14

für den Straßen- und Brückenbau und für Staatsgebäude auf die jeweils nächste Finanzperiode übertragen werden, Gelder für die wissenschaftlichen und künstlerischen Sammlungen sogar zeitlich unbeschränkt. Dies entsprach der schon bis dahin üblichen Praxis (1), die auf eine Anregung des Abg. DALLER von 1886 zurückging (2).

Eine weit größere Rolle spielte in Bayern die durch die mehrjährigen Finanzperioden eröffnete Möglichkeit, Ausgaben von einem Jahr der Finanzperiode auf ein anderes derselben Finanzperiode zu übertragen. Denkbar waren hier wiederum zwei Variationen: der Verbrauch nicht ausgegebener Reste aus früheren Jahren der Finanzperiode in späteren und der Vorgriff in früheren Jahren auf spätere. Speziell ein solcher Vorgriff ist finanzwirtschaftlich bedenklich und berührt auch die Rechtsstellung des Parlaments, weil in den späteren Jahren zusätzliche Steuerbewilligungen notwendig werden können. Die Bayerische Verfassung und die zur Ordnung des Finanzwesens ergangenen Verordnungen regelten die Zulässigkeit von Vorgriffen nicht ausdrücklich.

Die bayerische Regierung gab deshalb von 1823 an der Versuchung nach, sich in dieser Weise von dem als Fessel empfundenen Budget zu befreien (3). Die Stände waren um die Solidität der Finanzwirtschaft besorgt (4) und faßten 1831 einen Beschluß, in dem Vorgriffe außer in "notwendigen Fällen" für unzulässig erklärt wurden (5); die

- - - - -

- (1) Vgl. z.B. für die Kunstsammlungen Abschnitt III A § 46 des Landtagsabschiedes vom 11.8.1904 (GVBl. 1904,291); ein Beispiel für zeitliche Virements bei anderen Positionen in Abschnitt III A III § 18 des Landtagsabschiedes vom 26.4.1892 (GVBl. 1892,121).
- (2) AbgV 1883/86 V 501.
- (3) s. bei Lassen S.88 ff.
- (4) Lassen S.97
- (5) AbgB 1831 III 3 ff.

dogmatische Begründung fanden sie in der Selbständigkeit eines jeden Budgetjahres innerhalb der Finanzperiode, die auch aus der gesonderten Rechnungslegung über jedes Jahr hervorgehe. Der Protest des Parlaments hatte zunächst Erfolg: das Finanzgesetz von 1831 verbot Vorgriffe innerhalb der Finanzperiode (1). Der Entwurf zum Finanzgesetz von 1837 enthielt dagegen ausdrücklich die Feststellung, daß alle sechs Jahre der Finanzperiode eine Einheit bilden (2). Die Stände sahen darin mit Recht einen Versuch der Regierung, Virements innerhalb der Finanzperiode zu legalisieren, und beschlossen einen klarstellenden Zusatz, daß Vorgriffe unzulässig seien (3). Die Regierung gab nach: im endgültigen Text des Finanzgesetzes wurden Vorgriffe wiederum untersagt (4). Auch in den folgenden Finanzgesetzen (5) bis 1906 (6) fand sich diese Bestimmung. Damit hatte sich der Landtag in dieser Frage durchgesetzt (7). Daß es der Regierung gestattet blieb, Reste aus früheren Jahren der Finanzperiode aufzubrauchen, fällt demgegenüber nicht ins Gewicht, weil dagegen keine rechtlichen und finanzwirtschaftlichen Bedenken bestanden.

1907 wurde die Materie dann durch die schon öfter erwähnte Bekanntmachung in einer Weise geregelt, die zum Teil wieder einen Rückschritt bedeutete. Das Recht der Exekutive, Reste aufzubrauchen, blieb bestehen; es wurde nur an eine Genehmigung des Finanzministers geknüpft, die aber in der Regel ohne weiteres erteilt wurde (8). Dage-

- - - - -

(1) § 1 II des Finanzgesetzes v. 28.12.1831 (GBI. 1831, 121).

(2) Seydel Lehrb. IV 316.

(3) AbgV 1837 XVIII 393.

(4) § 3 Satz 2 des Finanzgesetzes vom 17.11.1837 (GBI. 1837, 153).

(5) Ab 1850, jeweils § 4 II.

(6) Dort § 3 II.

(7) Auch die Rechtswissenschaft war mit dieser Lösung einverstanden (vgl. Seydel Lehrb. IV 410 f.).

(8) § 16 III der Bekanntmachung.

gen wurde die Möglichkeit neu geschaffen (1), in "Sonderfällen" im ersten Jahr der Finanzperiode auf das zweite vorzugreifen; diese Bestimmung war umso weniger parlamentsfreundlich, als auch hier nur die Genehmigung des Finanzministers, nicht die des Landtags, vorausgesetzt war. Das Parlament wehrte sich aber dagegen nicht, weil ihm die Regierung in einer Reihe anderer wesentlicher Punkte entgegengekommen war.

b. Unüberschreitbarkeit

Die Feststellung des Ausgabenbudgets hat ferner die rechtliche Wirkung, daß die Exekutive für die bezeichneten Zwecke nicht mehr ausgeben darf als eingesetzt ist. Dieses fundamentale Prinzip war für Bayern schon in der kurfürstlichen Verordnung von 1803 niedergelegt (2).

In der Praxis wurden die Budgetansätze aber von Anfang an überschritten, so von 1819 bis 1822 Finanzministerialetat, Bauetat, Landbauetat, Pensionsetat und Reservefonds (3), von 1823 bis 1829 Pensionsetat und Reservefonds (4). Nach 1829 ließen diese Verstöße nach (5). 1843 entdeckten die Abgeordneten aber wieder eine grobe Budgetwidrigkeit: für die Festung Germersheim waren von

- - - - -

(1) § 16 IV a.a.O.

(2) Art. 15 der Verordnung vom 9.9.1803, "die Formation des Finanzetats betr.", RegBl. 1803, 543: "... schließen jede Ausgabsmehrung für das laufende Jahr aus".

(3) Abg. Utzschneider AbgB 1825 IV 443.

(4) 1823/24 um 1,56 Mill. fl (AbgB 1828 XL 22), 1824/25 um 1,8 Mill. fl (AbgB 1828 XLII 22) und 1826 bis 1829 zusammen um 1,25 Mill. fl (Abg. Seuffert AbgV 1831 VIII XLII 59).

(5) Abg. Rudhart AbgV 1834 V 363.

1840 an 4 Mill. fl ausgegeben worden, ohne daß im Budget überhaupt ein Ansatz dafür vorgesehen war (1). Nach 1843 nahmen die Budgetüberschreitungen wieder zu (2), obwohl der Landtag in dieser Zeit öfter als bis dahin üblich getagt hatte und ihm in vielen Fällen ein Nachtragsbudget hätte vorgelegt werden können. Auch später gab es laufend Budgetüberschreitungen, doch waren sie nicht mehr so eklatant; sie nahmen auch in der Praxis des Bayerischen Landtags weniger Raum ein, weil sie lange Zeit mit Mehreinnahmen zusammentrafen und sich das Verfahren für ihre Behandlung im Parlament allmählich vereinfachte.

Im übrigen hatte sich schon sehr bald die Überzeugung durchgesetzt, daß der Exekutive nicht wegen jeder Mehr-

- - - - -
- (1) Vgl. AbgB 1843 IV 587 ff., AbgV 1843 V 572 ff. Die Regierung erklärte schließlich, daß durch die "Nichteinstellung in das Budget eine von Seiten der betreffenden Ministerien ohne Zweifel unbeabsichtigte Unterlassung im Gegensatz zu den verfassungsmäßigen Bestimmungen" stattgefunden habe (AbgB 1843 IX I 258).
- (2) Von 1843 bis 1847 waren es durchschnittlich 2,774 Mill. fl jährlich, 1847/48 3,15 Mill. fl, 1848/49 3,196 Mill. fl (Abg. Rebenack AbgB 1851 II 339); von 1851 bis 1855 waren sie so hoch, daß sich trotz Mehreinnahmen von 11 Mill fl. ein Defizit von 135.000 fl ergab (Abg. Lerchenfeld AbgB 1859 I 287 f.). Besonders kraß waren dabei die Mehrausgaben für Militarpensionen: 1849-55 waren sie mit 600.000 fl jährlich budgetiert, während 1849/50, 1850/51 und 1851/52 zusammen 2,52 Mill. fl (Abg. Langguth AbgB 1853 II 510), 1852/53 900.000 fl (AbgB 1855 II 260), 1853/54 915.000 fl und 1854/55 914.000 fl (Abg. Langguth AbgB 1859 II 112) ausgegeben worden waren.

ausgabe ein Vorwurf zu machen war. In der Formationsverordnung von 1825 (1) war deshalb die Unüberschreitbarkeit der Ansätze nur noch grundsätzlich ausgesprochen. Dagegen wurde bei außerordentlichen Ereignissen, deren Abwendung nicht in der Gewalt des Ministers stand, die Überschreitung zugelassen (2), allerdings dafür noch königliche Genehmigung verlangt. Zu weit ging jedoch die 1851 geäußerte Meinung der Regierung (3), der ganze Sicherheitsetat sei überschreitbar.

Für gerichtlich klagbare Ausgaben nahm LERCHENFELD ebenfalls schon 1825 ein Recht zur Budgetüberschreitung in Anspruch, wenn er besonders betonte (4), er habe die meisten Mehrausgaben gemacht, um "liquide Schulden" zu zahlen und damit eine unnötige Belastung der Gerichte zu vermeiden. Die Stände erhoben in diesem Punkt keinen Widerspruch.

Ferner erklärte das Parlament 1834 (5), daß es nicht zu beanstanden sei, wenn der Ansatz für die Schuldentilgung überschritten wurde, weil die für sie zweckgebundenen Mittel (6) reichlicher geflossen waren (7).

Alle diese Fälle suchte die Regierung zu erfassen, indem sie von 1850 an die - nunmehr in den Finanzgesetzen

- - - - -

- (1) § 23 II der Verordnung vom 9.12.1825 (RegBl.1825,977).
- (2) Nachdem Finanzminister Lerchenfeld noch bei den Rechnungsberatungen von 1825 ausgesprochen hatte, er halte sich zu Mehrausgaben in unbeschränkter Höhe für berechtigt, wenn nur die Ausgabe dem Staatswohl diene (AbgV 1825 VII 11).
- (3) Ministerialrat v.Wanner AbgV 1851 II 116.
- (4) AbgV 1825 VII 11.
- (5) Abg. Rudhart AbgV 1834 V 363.
- (6) s.o.S.33 f.
- (7) Darauf waren besonders die Budgetüberschreitungen 1826-29 zurückzuführen.

enthaltenen - Ausnahmebestimmungen gegenüber der Regelung von 1825 erweiterte: die Etats waren nur noch "in der Regel" unüberschreitbar; bei "unvermeidlichen Mehrausgaben" hatte der Minister die nachträgliche Genehmigung einzuholen (1).

Eine weitere Ausnahme bestand für die "Betriebs-, Erhebungs-, Produktions- und Gewinnungskosten", also für den Aufwand, der zur Erzielung der Staatseinnahmen nötig war. Als hierfür erstmals im Budget von 1868/69 eigene Ansätze aufgestellt wurden, wurde in das Finanzgesetz gleichzeitig die Bestimmung aufgenommen, daß die Ansätze für diese Ausgaben überschreitbar, für alle anderen in der Regel unüberschreitbar seien (2); die entsprechende Bestimmung wurde in allen folgenden Finanzgesetzen wiederholt. 1907 wurde die Regelung in die Bekanntmachung des Finanzministeriums übernommen (3) und fiel fortan in den Finanzgesetzen weg.

Im Ergebnis war der Landtag sonach nicht generell vor Budgetüberschreitungen geschützt. Aus rechtlichen wie finanzwirtschaftlichen Gründen bedenklich muß aber bei alledem nur die Praxis erscheinen, Mehrausgaben bei den Perzeptionskosten ohne weiteres zuzulassen. Die Erfahrung lehrt nämlich, daß sich speziell dadurch "schwarze Kassen" der Regierung bilden; auch wäre vom Parlament zu erwarten gewesen, daß es mit Rücksicht auf die Bürger gerade hier auf besondere Sparsamkeit gesehen hätte. Im übrigen aber ist zu bedenken, daß kein Parlament vollkommenen Schutz vor Budgetüberschreitungen beanspruchen kann; insbesondere in Notfällen muß die Regierung zu schneller Reaktion auch auf finanziellem Gebiet in der Lage bleiben.

- - - - -

(1) Vgl. z.B. § 5 II 1 des Finanzgesetzes vom 28.7.1850 (GBl. 1850,475).

(2) § 10 II des Finanzgesetzes vom 16.5.1868 (GBl. 1866/69,421).

(3) Dort § 16 II.

Für Bayern entscheidend war, daß im Prinzip die Unüberschreitbarkeit der Ansätze feststand und die Voraussetzungen, unter denen die Regierung Mehrausgaben machen durfte, zwar nicht alle gesetzlich bestimmt, aber jedenfalls durch Übereinkunft zwischen ihr und dem Parlament fixiert waren.

Die Lehre bestätigte diese in der Praxis gefundenen Ergebnisse in dem Zeitpunkt, als sie die materielle Rechtsnatur des Budgets als eines Aktes der Verwaltung erkannt hatte. GNEIST (1) entwickelte zunächst für das englische Budgetrecht, daß Budgetüberschreitungen in gewissen Fällen zulässig seien, nämlich dann, wenn die Regierung auf Grund allgemeiner Rechtsnormen zu einer Ausgabe verpflichtet war; in Betracht kamen hier - wie bei der parlamentarischen Bewilligungspflicht (2) - die gesetzlich vorgeschriebenen und die durch den Grundsatz der Kontinuität gebotenen Ausgaben. JELLINEK (3) und LABAND übernahmen dies für das Budgetrecht Preußens und des Deutschen Reiches, wenn sie sagten, das Parlament dürfe die Genehmigung von Budgetüberschreitungen nicht verweigern, falls die Regierung einen rechtfertigenden Grund habe; eine solche Rechtfertigung konnte eben gerade in den dem Budget vorgehenden Rechtsnormen gefunden werden. Auf der gleichen Linie liegt die Bemerkung des für Bayern maßgebenden Theoretikers SEYDEL (5), ein für die Staatsgemäldesammlungen in das Budget eingesetzter Betrag sei auf jeden Fall unüberschreitbar, während die Regierung die Verschiebung von Landstreichern nicht deshalb einstellen müsse, weil die dafür vorgesehenen Mittel aufgebraucht seien.

- - - - -

(1) S.100 ff.

(2) s.o.S.31 ff.

(3) S.331.

(4) StR IV 541.

(5) Lehrb. IV 406.

Nachzutragen ist, daß in seltenen Fällen auch der Landtag einen Budgetposten von vornherein als überschreitbar bewilligte, so z.B. 1887 5.000 M für "Entschädigungen wegen unschuldig erlittener Untersuchungshaft", weil nicht zu übersehen war, in welcher Höhe Ansprüche erhoben würden (1). Gegen ein solches Verfahren bestanden keine rechtlichen Bedenken; auch finanzwirtschaftlich war nichts einzuwenden, solange die Summe nicht allzu groß war.

c. Anhang zu a und b: Reservefonds

Das Ausgabenbudget kann einen als "Reservefonds" bezeichneten Ansatz enthalten. Mit seiner Hilfe kann die Regierung besonders leicht Budgetwidrigkeiten in Form von Virements oder Budgetüberschreitungen begehen. Dem Schutz des Parlaments dagegen dient es, wenn genau festgelegt ist, unter welchen Voraussetzungen der Reservefonds in Anspruch genommen werden darf (2). Wo eine ausdrückliche Regelung fehlt, kann man jedenfalls aus dem Sinn und Zweck des Reservefonds schließen, daß jede aus ihm bestrittene Ausgabe notwendig und unvorhergesehen sein muß und auf keinen anderen Ausgabenansatz verrechenbar sein darf (3). Im übrigen muß gesichert sein, daß das Parlament erfährt, für welche Zwecke Gelder dem Reservefonds entnommen wurden (4).

In Bayern hatte schon die Ministerkonferenz von 1818 auf eine Anregung KRENNERS hin die korrekte Verwendung des Reservefonds sichern wollen; indem sie ihn nämlich im Text des Entwurfs (5) ausdrücklich neben den "ordentlichen, beständigen und bestimmt vorherzusehenden Ausgaben" erwähn-

(1) Vgl. AbgV 1887/88 II 117.

(2) vgl. Heinig I 451.

(3) so schon Seydel für Bayern (Lehrb. IV 412).

(4) vgl. Heinig I 451.

(5) später Art. VII 5 II der Verfassung.

te, hatte sie klarstellen wollen, daß er nur für unvorhersehbare Ausgaben in Betracht kam (1). 1825 wurde dann durch Verordnung (2) die Inanspruchnahme des Reservefonds erlaubt, wenn der allgemeine Budgetansatz für einen bestimmten Zweck infolge außerordentlicher Ereignisse überschritten werden mußte; allgemeine Bestimmungen über den Reservefonds wurden aber nicht getroffen.

Die Folge war, daß die Regierung auch vorhersehbare (3) und unnötige (4) Ausgaben auf ihn verrechnete. Auch wo sie ihn zur Ergänzung anderer Budgetpositionen heranzog, war das nicht immer durch außerordentliche Ereignisse bedingt (5); hier diente er in Wirklichkeit zu Budgetüberschreitungen. Die Bemerkung ARMANSPERGS (6), die Regierung

- - - - -
(1) MinKProt. Nr.15 v. 18.4.1818 S.6 und 6R.

(2) § 23 der Formationsverordnung v. 9.12.1825 (RegBl. 1825,977).

(3) z.B. 1819 eine Rate des Gehalts für Innenminister Zentner (vgl. den Rechnungsbericht AbgB 1822 V 318 ff.), 1840/41 1,04 Mill. fl für die längst geplante Festung Germersheim (Abg. Friedrich AbgB 1843 IV 587).

(4) z.B. 1819 Kosten für Anlagen vor dem Schwabinger Tor in München (vgl. den Rechnungsbericht AbgB 1822 V 318 ff.), 1824/25 Ausgaben für die Ausstattung des Nationaltheaters (Abg. Armanstperg AbgB 1828 XLII 18).

(5) z.B. nicht 1819-25 bei den Reisekosten für die kgl. Familie (vgl. die Rechnungsberichte AbgB 1822 V 316 ff. und AbgB 1828 XL 24 f.), 1825-31 bei Teilen des Gehalts für den Kabinettssekretär, den Hofpensionen und den Kosten für die Italienische Oper (vgl. dazu Lassen S.93). Dieser Mißbrauch des Reservefonds zugunsten des Hofetats wurde auf die Kritik der Stände hin dadurch beendet, daß im Finanzgesetz von 1831 aufgezählt wurde, was alles aus der Zivilliste des Königs zu bestreiten war; damit kam der Reservefonds zur Ergänzung des Hofetats gar nicht mehr in Betracht.

(6) AbgB 1828 XL 24.

sehe den Reservefonds einfach als Komplement zu den allgemeinen Ausgabenansätzen an, war sicher nicht unberechtigt. So konnte es nicht ausbleiben, daß auch der Ansatz für den Reservefonds selbst oft überschritten wurde (1). Das Parlament erfuhr auch nicht einmal immer genau, für welchen Zweck die Gelder ausgegeben worden waren (2).

Auf seine Proteste hin wurde dann im Verfassungsverständnis von 1843 niedergelegt, daß grundsätzlich jede aus dem Reservefonds bestrittene Ausgabe unvorhergesehen, unverschieblich und notwendig sein mußte (3) (4). Auch dagegen verstieß die Regierung anfänglich noch öfters (5);

- - - - -

- (1) In der 1. Finanzperiode waren 760.000 fl jährlich angesetzt, ausgegeben wurden aber 1819/20 1 Mill. fl (Abg. Hornthal AbgV 1822 VIII 335) und 1824/25 1,191 Mill. (Abg. Armanzperg AbgB 1828 XLII 18). 1825/26 wurde der Fonds um 125.000 fl überzogen (AbgB 1828 LXV 36).
- (2) Die Rechnungen für 1819-21 sagten zum Teil nur, welchen Ministerien ein Zuschuß aus dem Reservefonds gegeben wurde, aber nicht, wofür (vgl. den Rechnungsbericht AbgB 1822 V 318 ff.).
- (3) § IV Abs.II. Die "Notwendigkeit" ergibt sich daraus, daß § IV Abs.II von "Staatsbedürfnissen" spricht; dieser Terminus bedeutet aber nach § II Abs. III B, daß die Erreichung des Staatszwecks die Ausgabe gebietet oder das wahre Landeswohl sie fordert. Über eine Ausnahme (Anweisung vorhersehbarer außerordentlicher Ausgaben auf den Reservefonds) s.u.S.117.
- (4) So später auch § 3 III der Bekanntmachung von 1907.
- (5) Beispiele bieten die Finanzgebarung beim Sicherheitsetat und der Porzellanmanufaktur nach 1852. 1851-55 war der Sicherheitsetat mit 800.000 fl jährlich veranschlagt; es wurden aber 1852/53 747.000 fl (davon 280.000 fl aus dem Reservefonds, Abg. Lerchenfeld AbgB 1855 II 65 ff.), 1853/54 487.000 fl (davon 360.000 fl aus dem Reservefonds) und 1854/55 650.000 fl (davon 410.000 fl aus dem Reservefonds, Abg. Lerchenfeld AbgB 1859 I 269) mehr ausgegeben. Dabei

dabei wurde auch der Reservefonds selbst wieder überschritten (1).

- - - - -

war entscheidend, daß man keinen vernünftigen Gesichtspunkt erkennen konnte, nach dem die Mehrausgaben auf den Reservefonds und auf Überschreitungen beim ursprünglichen Ansatz verteilt wurden.

1852 hatte der Landtag die Auflösung der Nymphenburger Porzellanmanufaktur beschlossen, eine Budgetposition von 10.000 fl dafür gestrichen und stattdessen 6.500 fl für die Pensionen der Bediensteten eingesetzt (Abg. Lerchenfeld AbgV 1853 II 291). Die Regierung hatte aber die Manufaktur fortgeführt - angeblich weil sie keinen Käufer fand und sie auch nicht einfach schließen wollte (Finanzminister Aschenbrenner a.a.O. S.298 f.) - und 1852/53, 1853/54 und 1854/55 jeweils die ursprünglich budgetierten 10.000 fl dafür ausgegeben (Abg. Lerchenfeld AbgV 1855 II 77 und 1859 I 282). Die fehlenden 3.500 fl hatte sie aus dem Reservefonds genommen; dabei handelte es sich aber nicht um eine "notwendige" Ausgabe, da sie die Manufaktur ebensogut hätte schließen können.

Aus § 11 II i des Finanzgesetzes vom 16.5.1868 (GBI. 1866/69,421) ergibt sich, daß bis dahin eine vorhersehbare Ausgabe, nämlich 300 fl Jahrespension für die Tochter des Würzburger Bürgermeisters Behr, auf den Reservefonds verrechnet worden war; sie wurde von da an auf die Pensionsamortisationskasse übernommen.

Auch 1918 mußte sich der Landtag noch einmal mit einem solchen Fall befassen: auf den Reservefonds für 1914 waren Kosten für den Wiederaufbau einer Kaimauer im Regensburger Hafen verbucht worden, der zu Beginn dieses Jahres schon im Gange gewesen war (Abg. Speck AbgV 1917/18 XIX 655).

- (1) Z.B. wurden 1852/53 1,81 Mill. fl statt der veranschlagten 700.000 fl ausgegeben (vgl. AbgB 1855 I 282).

Bei der Würdigung dieses Vorgehens muß man jedoch bedenken, daß der Landtag auch seinerseits den Grundsatz, daß der Reservefonds nur für unvorhersehbare Ausgaben bestimmt ist, durchlöchert hatte. Er hatte es nämlich von Anfang an zugelassen, daß bestimmte Ausgaben von vornherein auf den Reservefonds angewiesen wurden. So wurde im Budget für 1819 ein Zuschuß des Reservefonds an die Kabinettskasse von 250.000 fl jährlich eingeplant (1); 1825 beschlossen die Stände zwar, diese Ausgabe gleich beim Hofetat einzusetzen (2), doch wurden dafür andere von vornherein dem Reservefonds auferlegt (3). Auf neuerliche Kritik (4) und einen entsprechenden Antrag der Zweiten Kammer hin versprach der König im Ständeabschied (5), dafür zu sorgen, daß künftig nur noch unvorhersehbare und unständige Ausgaben auf den Reservefonds gestellt würden. Im Budget von 1831 war der Wunsch der Stände erfüllt (6), und 1837 kam es so weit, daß der König ausdrücklich mit Rücksicht auf die Erhaltung des Reservefonds einen Vorschlag der Kammern ablehnte, Ausgaben in Höhe von 775.000 fl von vornherein auf ihn anzuweisen (7). Im Verfassungsverständnis von 1843 (8) wurde dann aber wieder die Einstellung vorhersehbarer Ausgaben auf den Reservefonds zugelassen, wenn sie nur "außerordentlich" waren. Von

- - - - -

- (1) Vgl. die Ausführungen des Abg. Geyer AbgB 1825 V 352.
- (2) AbgV 1825 VII 326 ff. und X 60,68.
- (3) vgl. die Ausführungen des Ministerialrats Greiner AbgV 1828 XV 950.
- (4) Abg. Ziegler AbgV 1828 XV 736 f.
- (5) Abschnitt III § 7 des Ständeabschiedes vom 15.8.1828 (GBI. 1828,17).
- (6) vgl. die Ausführungen des Finanzministers Armanzperg AbgV 1831 I III 13 f.; technisch wurde das dadurch erreicht, daß der Reservefonds als eigene Position aus dem Budget verschwunden war und nur noch im Überschuß der Einnahmen über die Ausgaben bestand.
- (7) Ziffer 1 H des Ständeabschiedes vom 17.11.1837 (GBI. 1837,5).
- (8) § II Abs.III A a.

dieser Möglichkeit wurde öfters Gebrauch gemacht (1). Klarheit wurde erst geschaffen, als die Budgetreform von 1907 das außerordentliche Budget brachte. Rechtlich zu beanstanden war die geschilderte Praxis zwar nicht, nachdem das Parlament zu einer solchen zweckwidrigen Beanspruchung des Reservefonds immer sein Einverständnis - oft auch erst die Anregung - gegeben hatte; sie war jedoch finanzwirtschaftlich bedenklich. Vor allem aber konnte sich der Landtag, nachdem er für eine Gruppe vorhersehbarer Ausgaben einmal der Verrechnung auf den Reservefonds zugestimmt hatte, sich nicht mehr so gut wehren, wenn die Regierung bei anderen vorhersehbaren Ausgaben dann gegen seinen Willen dasselbe tat.

- - - - -

- (1) So wiesen z.B. Abschnitt II A §§ 5, 6, 13 und 14 des Ständeabschieds vom 25.8.1843 (GBI. 1843,33) neben Ausgaben, mit denen die Regierung rechnen mußte, die aber nicht sicher waren (etwa 6.000 fl des Justizministeriums für unvorhergesehene Ausgaben bei der Gesetzgebung, ferner alle durch den Anstieg der Getreidepreise notwendigen Ausgaben im Militärbudget) auch eine eindeutig vorhersehbare und zahlenmäßig genau bestimmte Position auf den Reservefonds an, nämlich 219.889 fl 43 kr für die Bundesfestungen Ulm und Rastatt. Ebenso ordnete das Finanzgesetz vom 28.7.1850 (GBI. 1849/50,473) wieder die Leistung einer vorhersehbaren bestimmten Ausgabe aus dem Reservefonds an, nämlich 600.000 fl für das Verlagskapital der Grundlastenablösungskasse (§ 6 Ziffer 5 a.a.O.); hinzu kamen die unsicheren Mehrausgaben für das Militär (§ 7 a.a.O.). Im Finanzgesetz vom 28.5.1852 (GBI. 1851/52,221; hier § 6) und den folgenden bis 1868 erschien dann nur noch der letztgenannte, weniger anfechtbare Posten. Das Finanzgesetz für 1872/73 enthielt dann keine Anweisungen auf den Reservefonds mehr.

d. Ausgabenermächtigung

aa. Grundsätzlich keine Ausgabepflicht auf Grund des Budgets

Die moderne Theorie (1) nimmt an, daß die Regierung durch das Budget nicht verpflichtet, sondern nur ermächtigt wird, die für die bezeichneten Zwecke eingesetzten Gelder auszugeben; sie dürfe also auch weniger ausgeben als der Budgetansatz - der nur eine Höchstgrenze darstelle - angibt.

Diese Lehre wurde schon im 19. Jahrhundert begründet, und zwar von JELLINEK (2); ihm folgte SEYDEL (3) für das bayerische Budgetrecht (4). Später (5) schloß sich dieser Mei-

- - - - -

- (1) Maunz-Dürig Anm.10 zu 110 GG; Hettlage in VVdStRL 14,2 (11); Vialon S.501. Zweifelnd allerdings Maunz in VVdStRL 14,37 (38 f.), doch stellt er gerade die Fälle in den Vordergrund, in denen eine Ausgabenverpflichtung der Regierung auf Grund eines Spezialgesetzes außerhalb des Budgets besteht.
- (2) S.310 f.
- (3) Lehrb. IV 405.
- (4) Eine abweichende Ansicht für Bayern vertrat Ziegler (S.230 ff.), nämlich, die Regierung müsse die Ausgaben für alle im Budget dotierten Zwecke machen, brauche aber - wenn sie billiger wirtschaften könne - nicht alle eingesetzten Gelder dafür auszugeben. Träfe das zu, so müßte man folgerichtig auch Budgetüberschreitungen selbst bei "nicht notwendigen Ausgaben" zulassen, wenn die Regierung für die dotierten Zwecke mit den budgetierten Mitteln nicht auskommt. Auch versagt das Kriterium, wenn der Verwendungszweck im Budget nicht so genau umschrieben ist, daß die zu seiner Verwirklichung erforderlichen Mittel notwendig abgegrenzt sind, z.B. bei "Förderung der Landwirtschaft".
- (5) StR IV 544.

nung auch LABAND an, der ursprünglich (1) die Ansicht vertreten hatte, das Budget enthalte weder eine Verpflichtung noch eine Ermächtigung, sondern sei nur Ausdruck der Übereinstimmung zwischen Regierung und Parlament über die Notwendigkeit und Nützlichkeit gewisser Ausgaben (2). Die Parlamente dagegen behaupteten im Lauf der Geschichte oft, daß sie auf Grund des Budgets von der Regierung verlangen könnten, alles auszugeben.

Die bayerischen Stände allerdings legten ursprünglich keinen Wert darauf, daß die Regierung die budgetierten Ausgaben auch realisierte (3). Erst 1837 wurde vom Referenten des Finanzausschusses der Reichsratskammer (4) erstmals diese Forderung erhoben; er wollte damit sicherstellen, daß der Wille des Parlaments in all den Fällen verwirklicht werde, in denen es entsprechend seiner von 1819 an geübten Praxis Ansätze im Ausgabenbudget erhöht hatte. Auch das Verfassungsverständnis (5) sprach von einer Ausgabepflicht der Regierung, doch berief sich der Landtag

- - - - -

(1) BR S.54 f.

(2) Dadurch hatte er dem Budget die entscheidende Bedeutung für das Vollzugsstadium genommen und sie in das Stadium der Rechnungsablage verlegt. Zur Kritik vgl. Hatschek, Pr.Verf.R. S.293 ff.

(3) vgl. die Ausführungen des Reichsrats Öttingen-Wallerstein RRV 1837 III 251 ff.

(4) RRV a.a.O. S.276 ff.; die Ausführungen richteten sich gegen Öttingen-Wallerstein. Sie beruhten aber auf einer falschen Auslegung von § 34 des Finanzgesetzes vom 28.12.1831 (GBl. 1831,121). Danach war jeder Minister für die Verwendung der Gelder für die im Budget bezeichneten Zwecke verantwortlich. Damit sollte aber nur die Einhaltung der Appropriation gesichert werden.

(5) §§ III und VI Abs.II.

in der Folge nicht mehr darauf (1). So gab er sich wiederholt mit Minderausgaben im Militärbudget zufrieden, 1884 auch damit, daß ein Ansatz für die Planung eines neuen Justizgebäudes in München nicht beansprucht worden war (2).

Bei den Beratungen des Budgets für 1886 behauptete der Referent des Finanzausschusses der Zweiten Kammer (3) dann plötzlich, daß die Regierung eine Ausgabenpflicht treffe (4). Der Fall, der dazu Anlaß gab, lag allerdings etwas anders: der Kriegsminister erklärte schon während der Budgetberatungen, daß er sich weigere, einen Betrag von 120.000 M, den ihm der Landtag zum Ausbau einer bestimmten Garnison zuteilen wollte, auch dafür auszugeben. Gerade der Umstand, daß die Budgetposition noch nicht verabschiedet war, ermöglichte es aber dann dem Parlament, im konkreten Fall schließlich nachzugeben, ohne das neu verkündete Prinzip gleich wieder in Zweifel zu ziehen. Im Jahre 1907 kam es dann aber so weit (5). Damals hatte sich herausgestellt, daß das Kultusministerium auf zwei

- - - - -

- (1) Die Lehre (vgl. Seydel Lehrb. IV 435) legte das Verfassungsverständnis ohnehin so aus, daß dieses selbst keine Ausgabenpflicht statuiere, sondern nur Vorschriften für den Fall treffe, daß aus anderen Rechtsgrundlagen eine Ausgabenpflicht entnommen werden könne. Dazu ist zu sagen, daß sich das Verfassungsverständnis zumindest ungenau ausdrückte, wenn es von einer Pflicht zur Realisierung des ganzen Budgets sprach; auf die Einnahmen konnte das nämlich ohnehin nicht bezogen werden (s.o.S.98).
- (2) vgl. Ziegler S.232.
- (3) Abg. Frankenburger AbgV 1883/86 VI 508.
- (4) Er behauptete sogar, daß der Landtag diese Meinung immer vertreten habe; dagegen wendet sich schon Seydel (Lehrb. IV 405 Anm.2).
- (5) AbgV 1907/08 V 452.

Stellen, für die im Budget 3.360 M jährlich eingesetzt waren, Anfänger beschäftigte, denen es nur 2.280 M zahlte. Kultusminister WEHNER berief sich damals ausdrücklich darauf, das Budget stelle für ihn nur eine Ausgabenermächtigung dar, und das Plenum der Zweiten Kammer gab sich damit zufrieden (1). Ein weiterer Streitfall zu diesem Punkt ereignete sich 1916. Das Budget für 1914/15 hatte einen Ansatz von 12.000 M für Druckereiarbeiten enthalten, die die Regierung dann im Krieg aus Gründen der Sparsamkeit nicht ausführen ließ. Auf eine Petition des betroffenen Druckereiunternehmers setzte die Zweite Kammer den Posten in das Budget für 1916/17 erneut ein und begründete das damit, daß die Regierung eine generelle Ausgabepflicht treffe (2). Diese leiteten die Abgeordneten aus der lange geübten Praxis her, wonach das Parlament die Ausgaben "bewilligte"; die Regierung müsse sich dem fügen (3). Die Regierung und die Erste Kammer widersprachen zunächst (4), und als sie später nachgaben, geschah das nicht aus rechtlichen Erwägungen, sondern nur um des Petenten willen.

Man sieht, daß der Landtag zwar mehrmals eine Ausgabepflicht der Regierung behauptete, aber kaum je ernstlich entschlossen war, die Erfüllung dieser Pflicht auch durchzusetzen; daher darf bezweifelt werden, ob er fest von der Haltbarkeit seiner Ansicht überzeugt war. Im Ergebnis stimmten jedenfalls Theorie und Praxis überein: die Ansätze im Ausgabenbudget bedeuteten für die Regierung grundsätzlich nur Höchstsätze.

- - - - -

- (1) Der Finanzausschuß hatte allerdings Kritik geübt (vgl. Ref. Schädler AbgV 1907/08 V 452).
- (2) Abg. Walter AbgV 1915/16 XIII 289.
- (3) Dabei wurde aber übersehen, daß aus der Ausgabenbewilligung durch das Parlament nicht zwingend eine Ausgabepflicht der Regierung folgt; auch in den Staaten, in denen dem Parlament von Verfassungen wegen ein Steuerbewilligungsrecht zukommt, stellen die Budgetansätze nur Höchstgrenzen dar.
- (4) Innenminister v. Soden-Fraunhofen RRB 1915/16 IV 163.

bb. Aber Ausgabepflicht in besonderen Fällen

Andererseits war in der Theorie anerkannt, daß eine Ausgabepflicht der Regierung bestand, wenn ein Spezialgesetz außerhalb des Budgets die Ausgabe vorschrieb (1).

Sodann muß man eine Ausgabepflicht der Regierung auch für den Fall annehmen, daß eine Ausgabe erst durch das Parlament auf Grund der ihm zukommenden Budgetinitiative in den Haushalt eingestellt wurde; ist man nämlich anderer Ansicht, so ist das Initiativrecht des Parlaments wertlos. Der Finanzausschußreferent der bayerischen Reichsratskammer erkannte diese Zusammenhänge schon 1837; gerade bei den Ausgabenpositionen, die die Kammern erhöht hatten, bemühte er sich ja, eine Ausgabepflicht der Regierung zu begründen, wenn auch sein Weg dogmatisch nicht haltbar war. Die Regierung akzeptierte aber eine solche Pflicht nicht einmal nach 1843 ausdrücklich, wie sie überhaupt dem Landtag niemals ausdrücklich das Budgetinitiativrecht zugestanden hat (2). Der Landtag nahm aber die Budgetinitiative nach 1843 immer wieder in Anspruch (3) und mußte dabei nie beanstanden, daß die Regierung die von ihm eingesetzten Ausgaben nicht gemacht hätte.

In diesem Zusammenhang darf erwähnt werden, daß die Theorie eine Ausgabepflicht der Regierung auch noch dann annimmt, wenn das Parlament bei der Budgetberatung zu erkennen gegeben hatte, daß es auf bestimmte, schon von der Regierung in das Budget eingesetzte Ausgaben besonderen

- - - - -

(1) So Gg. Jellinek (S.310), Laband (StR IV 544) und ausdrücklich ihm folgend Seydel (Lehrb. IV 405). Ausnahmsweise konnten sich aber auch die Spezialgesetze auf eine bloße Ausgabenermächtigung für die Regierung beschränken (vgl. Laband StR IV 544).

(2) Das Verfassungsverständnis schweigt dazu.

(3) Stoll S.47.

Wert legte. Dabei ist allerdings umstritten, ob es sich um eine Rechtspflicht der Regierung (1) oder um eine rein politische Entscheidung (2) handelt. In der bayerischen Praxis gab es in diesem Punkt keine Schwierigkeiten; der Landtag beklagte sich nie, daß die Regierung eine solche Ausgabe nicht gemacht hätte.

cc. Verhältnis zwischen Budget und Spezialgesetz

In den erwähnten Fällen, in denen besondere Rechtssätze - vor allem Spezialgesetze über Ausgaben - eine Ausgabepflicht oder wenigstens eine Ausgabeermächtigung für die Regierung statuierten, tauchte die Frage auf, welches Verhältnis sie zu der im Budget liegenden allgemeinen Ausgabeermächtigung hatten. Insbesondere war zweifelhaft, ob die Regierung bei solchen Ausgaben immer noch zusätzlich die Ausgabeermächtigung durch das Budget brauchte, anders gesagt: ob sie ohne das Budget überhaupt keine Ausgabe machen durfte. Das Problem erlangte praktische Bedeutung, wenn kein Budget vorhanden war, sei es, daß sich seine Fertigstellung über den Beginn des Budgetjahres hinaus verzögert hatte, sei es, daß sich Regierung und Parlament nicht einigen konnten.

Die belgische Verfassung von 1831 hatte folgende Bestimmung enthalten (3): "Chaque année les chambres ... votent

- - - - -

(1) So J. Heckel in HdStR II 406 f.

(2) So Laband (StR IV 544) und neuerdings wieder Maunz-Dürig (Anm. 10 zu 110 GG). Das wird wohl nur zutreffen, wo dem Parlament das Initiativrecht fehlt; hat es dieses Recht nämlich, so ist nicht einzusehen, warum es nicht durch einfachen Beschluß die Regierung sollte verpflichten können, eine von ihr selbst eingesetzte Ausgabe auch wirklich zu machen. Sollte es den Regierungsansatz streichen und kraft seines Initiativrechts einen eigenen, für die Regierung verbindlichen Ansatz in gleicher Höhe einsetzen?

(3) Art. 115.

le budget." Theorie und Praxis waren sich dort auf Grund des Wortes "votent" - "genehmigen durch Abstimmung" - darüber einig, daß ebenso wie in Frankreich (1) ohne Budget überhaupt keine Ausgabe stattfinden konnte (2), also auch dann nicht, wenn sie durch andere Rechtsnormen vorgeschrieben war (3); damit war die absolute Vormacht des Parlaments im Finanzwesen gesichert. Bekanntlich vertrat die Mehrheit der preußischen Abgeordnetenversammlung gegenüber BISMARCK denselben Standpunkt (4), nachdem Art. 99 der Preußischen Verfassung (5) dem Art. 115 der belgischen offenkundig nachgebildet war. LABAND (6) untermauerte jedoch das gegenteilige Ergebnis des politischen Kampfes dogmatisch mit Hilfe der Unterscheidung zwischen dem "nur formellen" und dem vorrangigen "auch materiellen" Gesetz (7) und dem Hinweis, daß Art. 115 der Belgischen Verfassung in Preußen nicht wörtlich übernommen, sondern die "Votierung" in eine damit nicht gleichbedeutende "Veranschlagung" umgewandelt worden war (8). Damit war der "absurde" (9) weil dem Prinzip der deutschen konstitutionellen Monarchie widersprechende Satz, daß ohne Budget keine Ausgabe gemacht werden konnte, verworfen (10).

- - - - -

(1) vgl. J.Heckel in HdStR II 360

(2) Ziegler S.15 f.

(3) Seydel Belg.Verf. Abh. II 59 (65 ff.).

(4) vgl. Laband BR S.76 und S.82 Anm.52.

(5) "Alle Einnahmen und Ausgaben des Staates müssen für jedes Jahr im Voraus veranschlagt und auf den Staatshaushalt gebracht werden. Letzterer wird jährlich durch ein Gesetz festgestellt."

(6) StR IV 599 gegen Hänel; a.A. auch Ziegler (S.15 f. ohne Begründung).

(7) BR S.11 ff., 23 ff., 80 ff.; StR IV 538.

(8) StR IV 590.

(9) Laband StR IV 552.

(10) vgl. noch Laband StR IV 578.

Die Bayerische Verfassung - früher als die belgische entstanden - enthielt keine Bestimmung, die die Annahme "keine Ausgabe ohne Budget" nahegelegt hätte, Zudem spielte die Frage für den politisch wesentlich wichtigeren der beiden in Betracht kommenden Fälle - die Uneinigkeit von Regierung und Parlament über das Budget - keine Rolle. Hier hatten die Stände nämlich von jeher anerkannt (1), daß dann die Regierung von sich aus ein Budget aufstellen und ihre Finanzwirtschaft danach richten durfte (2).

Bei verzögerter Budgetverabschiedung ging die bayerische Praxis die längste Zeit davon aus, daß Ausgaben auch ohne Budget zulässig seien; die Regierung führte nämlich die Verwaltung einfach fort, ohne durch Überbrückungsgesetze oder sonstwie dazu ermächtigt zu sein.(3), und der Landtag beanstandete das nie. Erst nach 1900 wurde die Regierung unsicher. Von 1908 an ließ sie sich für die Schwebezeit jeweils in den Gesetzen über den vorläufigen Budgetvollzug eine ausdrückliche Ermächtigung des Parlaments für alle Ausgaben erteilen. Der Grund für ein solches Vorgehen war eingestandenermaßen (4) der Wunsch der Regierung, für alle Ausgaben - insbesondere die des ordentlichen Budgets und die freiwilligen - "eine staatsrechtlich einwandfreie Grundlage zu gewinnen". Sie scheint sich also dem Satz "keine Ausgabe ohne Budget"

- - - - -

- (1) Fixiert in § IV des Verfassungsverständnisses.
- (2) Das beruhte wiederum darauf, daß das Parlament von Verfassungs wegen gar kein Ausgabenbewilligungsrecht hatte und ihm auch das Budget nur zur Prüfung der Steuerpostulate vorgelegt wurde (vgl. dazu Seydel Lehrb. IV 420 und BudgetR Abh. II 6, 18 ff.).
- (3) s.o.S.77.
- (4) In der Begründung zum ersten Budgetprovisorium 1908 (AbgB 1907/08 I 1062).

angenähert zu haben (1). Die Theorie dagegen (2) betonte bis zuletzt, ein solcher Grundsatz sei für Bayern unannehmbar weil zum parlamentarischen Prinzip gehörig.

V. Schuldenwesen

1. Aufnahme von Anleihen

Es ist ein Merkmal des modernen Verfassungsstaates, daß die Exekutive Anleihen nur mit Zustimmung des Parlaments aufnehmen darf (3). Historisch entwickelte sich dieser Grundsatz aus dem Bestreben der Regierung, ihren Gläubigern Sicherheit zu geben (4); hier war ihr also ausnahmsweise die parlamentarische Mitwirkung erwünscht. Dem Parlament seinerseits war das nur willkommen, denn es erhielt dadurch die Möglichkeit, auf eine weitere Kategorie von Einnahmen, die sog. außerordentlichen, Einfluß zu nehmen. So wurde das Anleihebewilligungsrecht schließlich zu einer wesentlichen Ergänzung des Steuerbewilligungsrechts: die Regierung konnte diesem nicht mehr dadurch entgehen, daß sie sich Einnahmen in Form von Anleihen schuf. Nach diesem für das Parlament entscheidenden Gesichtspunkt richtet sich auch der notwendige Inhalt sei-

- - - - -

- (1) Ähnliche Unsicherheit zeigte auch der Reichsrat bei den Beratungen des erwähnten Gesetzes (RRV 1907/08 I 87 ff.). Referent v. Haag sagte, die Regierung habe die Ausgaben in der Schwebezeit bisher ohne Ermächtigung bestritten; durch die neue Regelung werde aber "jedenfalls ein staatsrechtlich vollkommen korrekter Zustand herbeigeführt". Für eindeutig verfassungswidrig wurde aber die bisherige Praxis von keiner Seite angesehen.
- (2) Seydel Lehrb. IV 293; ebenso noch in der 3. Auflage Seydel-Graßmann II 97.
- (3) In England gab es seit 1689 einen entsprechenden Rechtssatz (Heinig II 39).
- (4) Heinig I 565 ff.

ner Anleihebewilligungen: nur Höhe der Anleihe ("Plafond") und Verwendungszweck müssen bestimmt sein. Laufzeit und Modalitäten der Verzinsung und Tilgung können fehlen, da ihre Fixierung vor allem den Interessen der Gläubiger dient; ein sehr verantwortungsbewußtes Parlament wird allerdings über der Sorge um eine mögliche Umgehung des Steuerbewilligungsrechts auch diesen Gesichtspunkt nicht vergessen und sich um die künftige Entwicklung der Verschuldung des Landes kümmern.

Die Bayerische Verfassung von 1808 hatte über Staatsanleihen keine Bestimmung getroffen, wie überhaupt das Finanzwesen in ihr kaum behandelt war. Das hatte zur Folge, daß 1809 und 1810 die Regierung einseitig Zwangsanleihen auflegen konnte (1); allerdings hätte sie auch das Erfordernis parlamentarischer Bewilligung kaum daran gehindert, nachdem die Nationalrepräsentation gar nicht gebildet worden war.

Die Verfassung von 1818 brachte dann die Regelung (2), daß zur Aufnahme von Schulden des Staates (3) grundsätzlich die Zustimmung der Stände erforderlich war. Eine Ausnahme bestand nach Art. VII 15 für Anleihen in Notfällen, wo einstweilen die Zustimmung der beiden Kommissäre bei der Staatsschulden tilgungskommission (4)

- - - - -

(1) Vgl. dazu Lerchenfeld Gesch. S. 51..

(2) Art. VII 11 II.

(3) Seit 1852 auch für die Schulden der Kreise (die den heutigen Bezirken entsprachen), vgl. Art. 15 ff. des Landratsgesetzes vom 28.5.1852.

(4) Über die Institution der Landtagskommissäre s.u. S. 135 f.

ausreichte (1). In den 100 Jahren, die die Verfassung in Kraft war, brauchte die Regierung aber von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch zu machen. Ferner brauchten die Stände nicht gefragt zu werden, wenn sich durch die Schuldaufnahme weder die Kapitalschuld noch die Zinsenlast des Staates vermehrte. Ein solcher Fall lag vor, wenn eine neue Anleihe zur vorzeitigen Rückzahlung einer älteren, höher oder gleich hoch verzinslichen bestimmt war (2).

In den demnach übrig bleibenden Fällen holte die Regierung immer die Genehmigung des Parlaments ein; in der Praxis geschah das regelmäßig in der Form, daß sie ihm einen Gesetzentwurf vorlegte, in dem dem Finanzminister das Recht zur Aufnahme einer Anleihe eingeräumt wurde, und er das Gesetz annahm (3). Das führte dazu, daß man später das formelle Gesetz als das wesentliche Erfor-

--- --

- (1) Bei den Verfassungsberatungen von 1814 hatte Staatsrat Sutner für diesen Fall ähnlich wie bei der außerordentlichen Steuererhebung (s.o.S.22 f.) die Mitwirkung des Parlaments ganz ausschließen wollen; Staatsrat Arco dagegen hatte sich jeder Abweichung vom normalen Verfahren widersetzt, nachdem das kgl. Rescript vom 17.9.1814 die Zustimmung der Stände zu allen Schuldaufnahmen vorgesehen hatte (RevAProt. Nr.13 v. 13.12.1814 S.86 ff.). 1814 hatte man sich schließlich auf die Anhörung des Schuldenausschusses der Kammern geeinigt (a.a.O. S.98 f.); bei den Verfassungsberatungen von 1818 war dann aber die später im endgültigen Verfassungstext enthaltene Lösung gewählt worden (MinKProt. Nr.15 v. 18.4.1818 S.13). Besonders wichtig war dabei die Einschränkung auf äußere Gefahren - also nicht etwa Kürzungen der Stände bei den Steuerpostulaten.
- (2) Sog. Konversion, vgl. dazu Seydel Lehrb. IV 56 ff.
- (3) vgl. z.B. das Gesetz vom 25.8.1843 über die Einrichtung einer Eisenbahndotationskasse (GBI. 1843,49).

dernis der Anleiheaufnahme ansah. Nur so konnte es geschehen, daß Anleiheermächtigungen auf Grund der Finanzgesetze von 1906, 1908 und 1910 eingeräumt und dann auch ausgenützt wurden, obwohl in der Präambel dieser Gesetze diesbezüglich nur vom "Beirat", nicht von der "Zustimmung" des Landtags die Rede war (1).

Einmal geschah es allerdings, daß der Landtag selbst auf sein Recht zur Anleihebewilligung verzichtete. Im Mai 1866 legte die Regierung einen Gesetzentwurf vor, der ihr die Befugnis geben sollte, Kreditoperationen, die an sich der Zustimmung des Landtags bedurften - z.B. die Auflegung von Anleihen und die Ausgabe von Kassenscheinen - mit Gesetzeskraft im Verordnungswege vorzunehmen. Die Befugnis dazu sollte bis zum 31.12.1866 befristet sein und auch nur dazu dienen, Kredite zu realisieren, die schon früher - durch Spezialgesetze - für Zwecke des Militärs oder des Bahnbaus eingeräumt waren (2). Gerade mit dem Hinweis auf diese Beschränkungen konnte die Regierung die ursprünglich sehr starken Bedenken der Zweiten Kammer (3) zerstreuen und schließlich die Annahme des Entwurfs erreichen.

Wurde der Landtag mit einer Anleiheaufnahme befaßt, so konnte er seine Zustimmung dazu frei erteilen oder versagen; anders ausgedrückt: er hatte ein unbeschränktes Anleiheverweigerungsrecht. Die Begründung für diesen allgemein anerkannten Rechtssatz fand man in Art. VII 12 der Verfassung, wonach eine Schuldaufnahme nur zulässig war, wenn die Ausgabe nicht durch Steuern gedeckt werden konnte oder aber eine neue Abgabe für die Steuerzahler zu drückend

- - - - -

(1) Vgl. dazu Seydel-Graßmann II 23. Von 1912 an war der Fehler wieder beseitigt.

(2) AbgB 1866/69 I 3.

(3) Abg. Feustel (a.a.O. S.85): "Das ist die finanzielle Diktatur".

gewesen wäre (1). Die Regierung mußte also in jedem Fall zunächst versuchen, eine neue Ausgabe durch die ordentlichen Einnahmen zu decken, und der Landtag konnte sie immer auf diese Möglichkeit verweisen (2).

Die Aufnahme von Anleihen war auch nur zu ganz bestimmten Zwecken zulässig. Die Verfassung (3) traf die allgemeine Bestimmung, daß sie dem "wahren Nutzen des Landes" dienen mußte. Nähere Anordnungen enthielt die Staatsschuldenpragmatik von 1804 (4), die zusätzlich "dringende Landesbedürfnisse" verlangte und die einzelnen dafür in Betracht kommenden Fälle aufzählte. Die Einhaltung dieser und der in den späteren entsprechenden Gesetzen aufgestellten Voraussetzungen wurde vom Parlament stets überwacht.

Die so zustandegekommenen Anleihegesetze in Bayern regelten immer den Plafond und den Verwendungszweck der Anleihe; ferner sprachen sie aus, daß sie verzinslich sein durfte (5). Die für das Parlament wichtigsten Dinge waren also immer seiner Zustimmung unterstellt. In Verbindung mit dem freien Anleihebewilligungsrecht hatte es damit auch einen gewissen Einfluß auf wirtschaftliche Dinge. Das gilt besonders für die Streckenführung beim Bau der Eisenbahnen, der in Bayern fast ausschließlich

- - - - -

(1) Vgl. Seydel-Graßmann II 23.

(2) Hier muß bemerkt werden, daß die Meinungen bei den Verfassungsberatungen gerade entgegengesetzt gewesen waren. Die Entstehungsgeschichte des Art. VII 12 (vgl. MinKProt. Nr.15 v. 18.4.1818 S.9 ff.) zeigt, daß auf das Parlament ein gewisser Druck zur Steuerbewilligung hatte ausgeübt werden sollen, damit das Land nicht leichtfertig in Schulden gestürzt werde.

(3) Art. VII 12.

(4) RegBl. 1805,203.

(5) vgl. z.B. das Gesetz vom 25.8.1842 (GBI. 1843,89).

mit Anleihen finanziert wurde. Die Gesetzentwürfe dazu enthielten in der Regel die grobe Trassierung mit dem Zusatz, daß Einzelheiten der Regierung überlassen blieben (1). War das Parlament damit nicht einverstanden, so brauchte es nur die erforderliche Anleihe zu verweigern: die Regierung konnte es nicht zwingen.

Nicht in den Gesetzen enthalten waren Bestimmungen über Laufzeit und Verzinsung der Schuld, ferner darüber, woher die Mittel zu ihrer Rückzahlung genommen werden sollten. Der Landtag sah aber darauf, daß er auch hierbei in der Praxis ein Mitspracherecht erhielt. Nach der Verfassung (2) mußte nämlich für jede Anleihe ein verbindlicher Tilgungsplan ausgearbeitet werden, und der Landtag bewilligte die Anleihe in der Regel erst dann, wenn ihm dieser Plan vorlag (3). Es zeigt sich also, daß der Landtag auch um des Staatswohls willen auf die Ausweitung seiner Rechte bedacht war und nicht immer nur die Verstärkung seiner Position der Regierung gegenüber im Auge hatte.

Auch die kurzfristigen Kassenscheine des Finanzministers wurden in der Praxis immer auf der Grundlage von Gesetzen ausgegeben. In diesen war außer dem Plafond auch die Laufzeit - meist ein Jahr - bestimmt (4). Die Rechte des Landtags waren also auch hier gesichert.

2. Schuldenverwaltung

Die moderne Lehre (5) erklärt die Sicherung des Zinsen-

- - - - -

(1) Vgl. z.B. das Gesetz vom 25.8.1843 (GBI. 1843,89) über den Bau einer Bahnlinie von Hof nach Lindau: in Art. 1 heißt es, daß sie über Bamberg, Nürnberg und Augsburg geführt wird, Details aber die Exekutive bestimmt.

(2) Art. VII 13.

(3) vgl. Stoll S.41.

(4) vgl. z.B. § 7 des Finanzgesetzes vom 2.11.1912 (GVBl. 1912,1121).

(5) Heinig I 565.

dienstes und der Rückzahlung bei aufgenommenen Schulden im konstitutionellen Staat zur Aufgabe der Legislative. Dabei ist vor allem wieder an die Sicherheit gedacht, die die Gläubiger des Staates durch die Einschaltung der parlamentarischen Körperschaften erlangen. Im übrigen wird betont, daß das Parlament die entsprechenden Aufgaben nicht selbst ausüben muß (1); es genügt, wenn sie einer eigenen Behörde (2) übertragen sind, die vom Parlament kontrolliert wird.

In Bayern bestand seit 1811 (3) eine eigene, dem Finanzministerium unterstellte (4) Behörde, der die Verwaltung und Tilgung der Staatsschulden oblag, nämlich die Staatsschuldentilgungskommission (5). Eine Schuldenverwaltung nur durch vier Landtagskommissäre, ganz unabhängig vom Finanzministerium, hatten 1819 vier liberale Abgeordnete ange-regt, aber nicht durchsetzen können (6). Der notwendige Einfluß des Parlaments auf die Schuldentilgungskommission war in zweifacher Weise gesichert: er beschloß über den Tilgungsplan und hatte zwei Kommissäre - einen aus jeder Kammer - bei ihr, die ihre ganze Tätigkeit überwachten.

Die Einrichtung des Tilgungsplans beruhte auf der Verfas-sung (7). Diese sah zwar nur die Vorlage des Planes an den

- - - - -

(1) Heinig I 565 ff.

(2) Das bedeutet Trennung insbesondere von der Zentralstaatskasse; gerade Nachlässigkeit in diesem Punkt war die Hauptursache für Bayerns mißliche Finanzlage zu Anfang des 19. Jahrhunderts (vgl. dazu Lassen S.24).

(3) Verordnung vom 20.8.1811 (RegBl. 1811,1063).

(4) § 91 der Formationsverordnung vom 9.12.1825 (RegBl. 1825,977).

(5) Seit 1909 "Staatsschuldenverwaltung" genannt (§ 22 der Verordnung vom 10.12.1908, GVBl. 1908,1051).

(6) Vgl. dazu Koeppel, "Zeitschrift für bayerische Landesgeschichte" 4 (1931) 206 ff.

(7) Art. VII 13.

Landtag vor; aber es wurde schon oben (1) erwähnt, daß das Parlament praktisch bereits über Annahme oder Ablehnung des ersten Tilgungsplans entschied. Diese Handhabung lag auch ganz im Sinne LERCHENFELDS, auf den der Verfassungsartikel zurückging (2). Der Landtag war im übrigen verpflichtet, die zur Verzinsung und Tilgung der Staatsschuld nötigen Steuern zu bewilligen (3). Nach allgemeiner Ansicht (4) war das nämlich der Sinn des Art. VII 11 I der Verfassung, wonach die Staatsschuld "unter die Gewähr der Stände gestellt" worden war (5). Das Parlament hatte auch im Jahre 1819 einen Beschluß gefaßt, in dem es sich ausdrücklich zu dieser Interpretation des Artikels bekannte und die Garantie der Staatsschuld (6) in diesem Sinn übernahm (7).

Die Institution der Landtagskommissäre bei der Staatsschuldentilgungskommission war in ihrem Kern schon im kgl. Rescript von 1814 enthalten (8). Es war dort nämlich vorgesehen, daß die Aufsicht über die Verwaltung der Staatsschulden an eine Deputation aus beiden Kammern übertragen werde; den Vorsitz in dieser Deputation sollte allerdings ein königlicher Kommissär haben. Nachdem

- - - - -

(1) S.132.

(2) Es war ein Vorschlag bei der Ministerkonferenz 1818 (MinKProt. Nr.15 v. 18.4.1818 S.10R).

(3) Soferne nicht ohnehin schon bestimmte Einnahmen dafür zweckgebunden waren (s.o.S.33 f.).

(4) Vgl. statt aller Seydel Lehrb. IV 56.

(5) Die Ministerkonferenz hatte diesen Artikel mit dem zitierten Wortlaut beschlossen, ohne zu erörtern, was damit gemeint war (MinKProt. Nr.15 v. 18.4.1818 S.9).

(6) Damals nach Doeberl (Gesch. II 597) und Sachs (S.65) ca. 105 Mill. fl., nach neueren Untersuchungen (Staatsschuldenverw. S.36) 95 Mill. fl. Ein Jahresbudget schloß damals in Einnahmen und Ausgaben mit etwas über 31 Mill. fl. ab!

(7) Abg 1819 XIII 53.

(8) § VIII 14 (Staatsarchiv Fasz. 1654).

sich aber Kronprinz Ludwig gegen eine solche Regelung ausgesprochen hatte (1), wurde 1818 ein Vorschlag LER-CHENFELDS (2) angenommen, daß jede Kammer einen Kommissär zur Schuldentilgungskommission senden sollte (3).

Die parlamentarischen Kommissäre hatten die Pflicht, ständig - auch außerhalb der Sitzungsperiode der Kammern - die Einhaltung des Tilgungsplans und die Befolgung aller Vorschriften für das Staatsschuldenwesen zu überwachen. Insbesondere mußten sie darauf achten, daß die Gelder der Schuldentilgungskommission nicht mit denen anderer Kassen vermischt und nur zweckentsprechend verwendet wurden (4). Zur Erfüllung dieser Aufgaben hatten sie kein Weisungsrecht gegenüber der Schuldentilgungskom-

- - - - -

(1) In den vorgeschlagenen Deputationen erblickte er entweder "Dikasterien" oder "seelenlose Körper"; ferner befürchtete er, daß das Plenum des Parlaments gar nicht mehr einberufen werde, wenn allzu viele Ausschüsse existierten - eine naheliegende Parallele zur Entwicklung bei der altbayerischen Landschaft (vgl. seine "Bemerkungen" vom 9.3.1815, Staatsarchiv Fasz. 1654 S.21).

(2) MinKProt. Nr.12 v. 9.4.1818 S.13

(3) Es darf bemerkt werden, daß diese Institution auch unter der Bamberger Verfassung bis 1934 bestand, nach 1945 aber nicht mehr wiederbelebt wurde. Allerdings war nach der Verfassung von 1919 ihre Mitwirkung bei einzelnen Geschäften rechtlich nicht mehr notwendig; das wurde 1932 festgestellt, nachdem die Kommissäre als NSDAP-Mitglieder ihre Unterschrift auf Obligationen verweigert hatten. (Vgl. zu alledem Staatsschuldenverw. S.30 f. und 66).

(4) Titel II § 39 des Ständeedikts (X. Beilage zur Verfassung von 1818); Art. 36 I des Geschäftsganggesetzes vom 25.7.1850 (GBI. 1850,297) und desjenigen vom 19.1.1872 (GBI. 1870/71 S.173).

mission (1), wohl aber Auskunftsrechte. Sie durften und mußten an allen ihren Sitzungen teilnehmen (2) und durften jederzeit in die Verhandlungen, Hauptbücher und Journale der Kommission Einsicht nehmen (3). Ferner mußten sie alle ausgegebenen Obligationen mit unterzeichnen (4). Bei jeder Tagung des Parlaments - zunächst also alle drei, später alle zwei Jahre - mußten sie ihrerseits dem Plenum der Kammern berichten (5).

Beanstandungen mußten die Landtagskommissäre im Laufe ihrer Tätigkeit kaum aussprechen. Nur 1855 (6) bestand Anlaß, zu tadeln, daß die Regierung sich angewöhnt hatte, Gelder aus der Kasse der Staatsschuldentilgungskommission zu nehmen, wenn die Zentralstaatskasse leer war, und sie wieder zurückzugeben, wenn sie etwas eingenommen hatte. Dieses Verfahren widersprach der Zweckbindung, der alle der Staatsschuldentilgungskommission zufließenden Gelder unterlagen.

- - - - -

- (1) Seydel Lehrb. IV 65.
- (2) Geschäftsgangesetze a.a.O.
- (3) Art. 36 IV des Geschäftsgangesetzes von 1872. Nach den bis dahin geltenden Regelungen (Art. II 39 des Ständeedikts und Art. 36 III des Geschäftsgangesetzes von 1850) mußten sie ihnen sogar alle zehn Tage vorgelegt werden.
- (4) Art. XII des Staatsschuldengesetzes vom 22.7.1819 (GBI. 1819, 243).
- (5) Ursprünglich hatten die Kammern das nicht verlangt. Die Zweite Kammer hatte sich aber 1822 auf die Kritik des Abg. Hofstetten (AbgV 1822 VI 170 f.) entschlossen, den Kommissär zur Berichterstattung zu verpflichten (a.a.O. S.180); in der Ersten Kammer war es nicht vorgeschrieben, aber üblich (vgl. Sachs S.65).
- (6) Präsident der Abgeordnetenversammlung v.Hegnberg-Dux als Kommissär (AbgB 1855 I 247).

VI. Rechnungsprüfung

Es genügt nicht, daß das Parlament nur bei der Budgetaufstellung mitwirkt. Das Parlament muß sich auch davon überzeugen können, daß sich die Exekutive an das Budget gehalten hat. Dazu dient die Rechnungsprüfung (1). Sie kann durch das Parlament selbst oder einen Ausschuß ausgeübt werden. Meist sind die für eine umfassende sachdienliche Kontrolle nötigen Einrichtungen aber so umfangreich, daß ihre Eingliederung in das Parlament Schwierigkeiten bereitet. Deshalb besteht fast in allen Staaten eine eigene Behörde, die sich nur mit der Rechnungsprüfung befaßt, nämlich der Rechnungshof.

1. Prüfung der Rechnung durch den Rechnungshof

In vielen Ländern existierte sogar eine als "Rechnungshof" oder ähnlich bezeichnete Behörde schon, bevor noch das Parlament ein Recht zur Rechnungsprüfung hatte. Beispiele sind die 1707 gegründete sächsische Oberrechnungskammer (2), die von 1714 bis 1723 eingerichtete preußische Oberrechnungskammer (3) und die österreichische Hofrechnungskammer von 1761 (4). In Bayern dagegen wurde

- - - - -

- (1) Es ist hier nicht der Ort, etwas über die verschiedenen Arten der Rechnungsprüfung und deren Abgrenzung voneinander - die übrigens sehr bestritten ist (vgl. M.v.Heckel S.280 ff., Stempel und Winzerling in HStW VI 1174, Kraus I 2, Lotz S.173, Heinig Budget I 157 ff. und HdF I 679 ff.) - zu sagen. Im Folgenden ist mit "Rechnungskontrolle" immer die Kontrolle gemeint, die darauf gerichtet ist, ob die Budgetansätze eingehalten und alle Ausgaben und Einnahmen auf die richtigen Positionen verrechnet wurden.
- (2) Die älteste Institution dieser Art in Deutschland überhaupt (vgl. Härtig DVBl. 1951,393).
- (3) Härtig a.a.O.
- (4) Seidler S.5.

ein Rechnungshof erst 1812 geschaffen, und zwar im Zuge der von Max Joseph als notwendig erkannten Reform des Finanzwesens (1). Vorher - seit 1804 - waren die entsprechenden Aufgaben für die Zentralkasse vom "Geheimen Zentralrechnungscommissariat" und für die Provinzialkassen vom höchsten administrativen Kollegium der Provinz (2) wahrgenommen worden, noch früher von der Kurfürstlichen Hofkammer (3).

Aus der Tatsache, daß in einem Staat eine als "Rechnungshof" oder "Rechnungskammer" bezeichnete Behörde bestand, kann man aber noch nicht schließen, daß dort eine Finanzkontrolle im modernen Sinn ausgeübt wurde. So bestand zur Zeit des Absolutismus die Hauptfunktion der Rechnungshöfe darin, zu prüfen, ob die Gelder nach dem Willen des Monarchen ausgegeben worden waren (4). Erst später wurden sie in das allgemeine Verfassungssystem eingebaut und dem Parlament zur Ausübung seiner wachsenden Rechte dienstbar gemacht. Wesentlich für die Qualifikation einer Behörde als Rechnungsprüfungsbehörde ist demnach nicht ihre Bezeichnung. Vielmehr kommt es darauf an, daß sie mit der nötigen Unabhängigkeit ausgestattet ist, daneben keine anderen Aufgaben wahrnimmt, mit dem Parlament gut zusammenarbeitet und prüft, ob die Verwendung der Gelder dessen Willen entspricht. Im übrigen muß die Behörde noch die zu wirksamer Kontrolltätigkeit notwendigen rechtlichen Befugnisse haben.

- - - - -

- (1) Verordnung, "die Errichtung und Bildung des Obersten Rechnungshofs für das Königreich Bayern betr.", vom 20.10.1812 (RegBl. 1812,1785). Vgl. dazu Kraus I 53).
- (2) Art. XXIII der kurfürstlichen Verordnung vom 9.9.1803 (RegBl. 1803,543).
- (3) Kraus I 23.
- (4) vgl. dazu Heinig I 32 ff.

a. Unabhängigkeit des Rechnungshofs

Der Rechnungshof muß von der Regierung getrennt und darf keinen Weisungen von ihr unterworfen sein (1).

aa. Unabhängigkeit des Rechnungshofs als Behörde

In Bayern war das "Geheime Zentralrechnungscommissariat" von 1804 eine "vom Finanzministerium niedergesetzte" (2) Behörde, d.h. eine Behörde, die im Finanzministerium eingerichtet und ihm eingegliedert war. Damit war sie ohne weiteres auch den Weisungen des Finanzministers unterworfen. Die erste an eine echte Rechnungsprüfungsbehörde zu stellende Anforderung, nämlich die Unabhängigkeit, war also nicht erfüllt.

Der 1812 geschaffene Oberste Rechnungshof war nach der Verordnung vom 20.12.1812 (3) zwar organisatorisch selbstständig; Weisungen des Finanzministers waren aber nicht ausgeschlossen (4). Ein kgl. Rescript vom 15.12.1817

- - - - -
- (1) Das war ein Hauptziel des Parlaments im politischen Kampf der Staaten des 19. Jahrhunderts, in denen die Regierung nicht vom Parlament abhängig war, sondern beide sich als Gegner gegenüberstanden. In neuester Zeit wird dagegen betont, daß der Rechnungshof auch vom Parlament unabhängig sein müsse. Legt man dabei noch besonderen Wert auf die Einhaltung des parlamentarischen Prinzips auch bei der Rechnungslegung, so wird der Rechnungshof geradezu zum Hilfsorgan der Exekutive (so z.B. Maunz-Dürig Anm.24 zu 110 GG).
 - (2) Art. XXVIII der Verordnung vom 9.9.1803 (RegBl. 1803,543).
 - (3) RegBl. 1812,1785
 - (4) Die Präambel zur Verordnung sagt, der Oberste Rechnungshof solle unter unmittelbarer Leitung des Finanzministeriums stehen, aber von jeder anderen Verwaltung abgesondert sein.

sprach noch einmal aus, daß er als reine Finanzstelle, nicht als Justizstelle, anzusehen sei. Daraufhin beantragten seine Mitglieder selbst in einem Bericht vom 15.2.1818 an den Finanzminister, den Rechnungshof vom Finanzministerium unabhängig zu machen, hatten aber keinen Erfolg (1).

Aber gleich die erste Ständeversammlung 1819 nahm sich dieses Begehrens an (2). Auch hier wurde der Vorschlag gemacht, den Obersten Rechnungshof ganz vom Finanzministerium zu trennen und nur dem Staatsrat zu unterstellen. Finanzminister LERCHENFELD (3) weigerte sich mit der Begründung, er könne dann nicht mehr die Verantwortung für die Richtigkeit des Budgetvollzugs übernehmen; auch sei der Oberste Rechnungshof bei der Rechnungsprüfung selbst völlig unabhängig und weisungsfrei (4). Nach weiterer Kritik bei der Ständeversammlung von 1822 (5) und 1825 (6) wurde in der Formationsverordnung von 1825 (7) festgelegt, daß das Finanzministerium zwar die Oberaufsicht über den Obersten Rechnungshof hatte, dieser aber über die Rechnungen unabhängig vom Finanzministerium nach den Regeln der Komptabilität erkannte. Als 1826 die Instruktion des Obersten Rechnungshofs revi-

- - - - -

- (1) Kraus II 12 f.
- (2) Der Abg. Hornthal hatte allerdings wegen der Rechnungen des Finanzministeriums Bedenken (Abg 1819 VII 331).
- (3) Abg 1819 VIII 413.
- (4) Kraus (I 22) erwähnt dagegen für das Jahr 1822 eine direkte Weisung des Finanzministers Lerchenfeld an den Obersten Rechnungshof bezüglich der Verrechnung bestimmter Militärausgaben.
- (5) Abg. Hornthal AbgV 1822 V 365, VI 87, VIII 348; Abg. Aretin AbgV 1822 X 113.
- (6) Abg. Utzschneider AbgB 1825 IV 445.
- (7) § 94 der Verordnung vom 9.12.1825 (RegBl. 1825,977).

diert wurde (1), wurde diese Regelung beibehalten (2); zugleich wurde bestimmt (3), daß er dem Finanzministerium ebenso gegenüberstand wie das Oberappellationsgericht dem Justizministerium (4).

1828 behauptete der Abg. RUDHART (5), der Oberste Rechnungshof habe dennoch wieder in Rechnungssachen Befehle vom Finanzminister angenommen; er konnte aber keinen Beweis dafür liefern. Von da an bis 1918 versuchten die Abgeordneten immer wieder (6) vergeblich, im Interesse einer verfassungsmäßigen Finanzkontrolle die Weisungsfreiheit des Rechnungshofs durch eine gesetzliche Bestimmung zu sichern (7). Die Regierung wandte sich dagegen in der Regel mit dem Argument, die Verordnung von 1826 enthalte schon jetzt alles, was das Parlament wünsche. 1872 wurde das Finanzministerium aber dann doch vom König förmlich mit der Ausarbeitung eines entsprechenden Gesetzes beauftragt (8). Der Auftrag wurde auch ausgeführt; der Finanzminister legte den Entwurf am 28.3.1875 den anderen Ministerien vor (9). Die Einbringung beim Landtag

- - - - -

- (1) Kgl. allerrh. Verordnung, "das Finanzwesen für das Königreich Bayern betr.", vom 11.1.1826 (RegBl. 1826, 170).
- (2) § 12 a.a.O.
- (3) § 70 a.a.O.
- (4) Eine erstmals 1825 vom Abg. Utzschneider (AbgV 1825 IV 445) erhobene Forderung.
- (5) AbgV 1828 XV 597.
- (6) vgl. z.B. 1837 Abg. Schwindel (AbgB 1837 IV 494); 1843 Abg. v.Welden (AbgV 1843 V 226); 1850 Abg. Degenhard (AbgV 1849 (II) IV 465); 1871 Abg. Völk (AbgV 1871/72 II 514); 1910 Abg. Hofmann (AbgV 1909/10 X 526); 1918 noch der Abg. Rauch (AbgV 1917/18 XVII 278).
- (7) Der Abg. Öttingen-Wallerstein (AbgV 1849 (II) IV 24) wollte 1850 sogar durch Verfassungsgesetz den Obersten Rechnungshof zu einem echten Gericht machen.
- (8) § 49 des Landtagsabschiedes 1872 (GVBl. 1872, 262).
- (9) Kraus. III 90.

schob er aber zunächst mit der Begründung hinaus, er wolle die bevorstehende Regelung des Haushaltswesens im Reich abwarten (1). Später nahm die Regierung den Erlass der Bekanntmachung des Finanzministeriums von 1907 - obwohl diese über die Stellung des Rechnungshofs nichts sagte - und die Tatsache, daß es bei den Rechnungen kaum Beanstandungen durch den Landtag gab, zum Anlaß, die Vorlage weiter zu verzögern (2). Es blieb bis 1918 beim "tief bedauerlichen Zustand" (3), daß die Unabhängigkeit des Obersten Rechnungshofs nur durch Verordnung und innerdienstliche Weisung angeordnet - in der neueren Zeit allerdings auch vom Finanzminister respektiert -, nicht aber gesetzlich gesichert war. (4).

bb. Persönliche Unabhängigkeit der Mitglieder des Rechnungshofs

Die Mitglieder des Bayerischen Obersten Rechnungshofs hatten persönliche Unabhängigkeit erst seit 1908. Das damals beschlossene Beamtengesetz (5) bestimmte, daß für die Dienstaufsicht über sie, ihre Suspendierung und Versetzung und das Disziplinarverfahren gegen sie die Vorschriften anzuwenden waren, die für die Mitglieder des Verwaltungsgerichtshofs galten. Damit waren die Bestim-

- - - - -
- (1) Finanzminister Berr AbgV 1873/75 III 121; vgl. auch die Ausführungen des Finanzausschußreferenten Luthardt AbgV 1883/86 I 210).
 - (2) 1885 Finanzminister Riedel (AbgV 1883/86 IV 93), ebenso 1893 (AbgV 1893/94 I 616); 1918 Finanzminister Breunig (AbgV 1917/18 XVII 306 f.).
 - (3) Abg. Rauch AbgV 1917/18 XVII 278.
 - (4) Vgl. stattdessen § 1 des preußischen Gesetzes vom 27.3.1872, "die Einrichtung und die Befugnisse der Oberrechnungskammer betr." (GS. 1872,278), die dieses Organ direkt dem König unterstellte.
 - (5) Art. 184 I des Beamtengesetzes vom 15.8.1908 (GVBl. 1908,641).

mungen des GVG und des bayerischen Richterdisziplinargesetzes (1) gemeint. Besonders wichtig war dabei Art. 79 II des letzteren Gesetzes, wonach die Mitglieder des Verwaltungsgerichtshofs im Gegensatz zu den anderen Richtern nicht einmal im förmlichen Disziplinarverfahren vor dem Disziplinargericht gegen ihren Willen auf eine andere Stelle versetzt werden konnten:

Die zu Anfang des 19. Jahrhunderts in Bayern ergangenen Verordnungen hatten über die Unabhängigkeit der Rechnungsräte nichts enthalten; der Regierung war dieser Gedanke damals völlig fremd gewesen (2), während die Zweite Kammer schon 1825 eine solche Regelung beantragt hatte (3). Noch in dem oben erwähnten Regierungsentwurf eines Komptabilitätsgesetzes von 1875 war den Mitgliedern des Obersten Rechnungshofs die richterliche Unabhängigkeit nicht garantiert gewesen (4), während sie in Preußen schon 1872 eingeführt worden war.(5).

cc. Freistellung des Rechnungshofs und seiner Mitglieder von anderen Aufgaben

Eine weitere Voraussetzung wirksamer Rechnungskontrolle ist, daß weder der Rechnungshof als Ganzes noch einzelne seiner Mitglieder mit anderen Aufgaben im staatlichen Finanzwesen betraut sind; erst damit ist nämlich ihre Unabhängigkeit vollkommen.

Hierzu ist für Bayern festzustellen, daß der Oberste Rechnungshof als Ganzes seit seiner Gründung 1812 immer

- - - - -

- (1) Gesetz vom 26.3.1881 (GVBl. 1881,183)
- (2) vgl. die Ausführungen von Ministerialrat Knorr 1825 (AbgV 1825 VI 59 ff.)
- (3) Abg. Armansperg AbgV 1825 VI 86 und Rudhart a.a.O. S.468.
- (4) Kraus III 90.
- (5) § 5 des Gesetzes vom 27.3.1872 (GS. 1872,278).

nur mit Aufgaben der Rechnungsprüfung befaßt war; dasselbe gilt für seinen Vorläufer, das Geheime Zentralrechnungscommissariat (1). Die Kurfürstliche Hofkammer jedoch, die vor 1804 die Rechnungsprüfung besorgt hatte, hatte zugleich alle anderen "kameralistischen" Geschäfte wahrgenommen.

Dagegen war die Personalpolitik nicht immer einwandfrei. Nach 1820 war der Präsident des Obersten Rechnungshofs, v.SCHILCHER, längere Zeit zugleich Staatsrat und Vorstand der Hauptbuchhaltung (2). Finanzminister LERCHENFELD hielt diesen Zustand jedoch für unbedenklich (3).

Von 1893 an war der Präsident des Obersten Rechnungshofs, Staatsrat v.HÖSS, zugleich Stellvertreter des Finanzministers (4). Als die SPD dies kurz nach dessen Amtsantritt im Landtag tadelte (5), meinte Finanzminister RIEDEL (6), solche Verhältnisse seien ideal; wenn nämlich der Finanzminister seinen Kontrolleur zum Stellvertreter mache, so beweise er damit, daß er nichts zu verbergen habe. RIEDEL ging also davon aus, daß der Präsident des Obersten Rechnungshofs werde sich auch dann noch als Kontrolleur fühlen, wenn er den Finanzminister veretrete; mindestens ebenso nahe liegt aber die Annahme, daß er sich auch bei der Rechnungskontrolle noch als Stellvertreter des Finanzministers fühlte. Keine Bedeutung hatte es, daß er niemals beide Ämter gleichzeitig ausübte - womit sich Finanzminister RIEDEL weiter verteidigte -, denn er konnte immer in die Lage kommen,

- - - - -

(1) Kraus I 53.

(2) Kraus II 22 Anm.1.

(3) AbgV 1822 VI 60. Vgl. aber die Kritik des Abg. Hofstetten a.a.O. S.59.

(4) Kraus III 12 Anm.1.

(5) Abg. v.Vollmar AbgV 1893/94 I 616.

(6) a.a.O.

nachträglich als Mitglied des Rechnungshofs über eine Anordnung befinden zu müssen, die er als Stellvertreter des Finanzministers getroffen hatte. Der geschilderte Zustand dauerte unter Präsident v.HÖSS und seinem Nachfolger, Staatsrat v.MAY (1), bis 1904 fort (2).

b. Zusammenarbeit zwischen Rechnungshof und Parlament

Der Rechnungshof kann das Parlament nur dann in der Wahrung seiner Budgetrechte wirksam unterstützen, wenn er mit ihm unmittelbar - also ohne Zwischenschaltung anderer Staatsbehörden, speziell des Finanzministeriums - verkehren darf. Die parlamentarische Arbeit wird besonders erleichtert und gefördert, wenn der Rechnungshof alle seine Beanstandungen in einem Bericht - dem sog. Prüfungsbericht - zusammenfaßt und ihn ebenfalls direkt dem Parlament zuleitet (3).

Im Königreich Bayern durften die beiden Kammern des Parlaments nur mit den Ministerien, sonst aber mit keiner Staatsbehörde in Verbindung treten. Diese Vorschrift war erstmals im Ständeedikt von 1818 (4) niedergelegt (5) und wurde in den folgenden Geschäftsordnungen jeweils aufrechterhalten (6). Damit war jeder direkte Kontakt

- - - - -

(1) Ab 1897.

(2) Kraus III 12 Anm.1.

(3) Auf diese Umstände weist besonders eindringlich Heinig (Budget I 502 ff. und in HdF I 682 ff.) hin.

(4) X. Beilage zur Verfassung; dort Titel II § 55.

(5) Die kgl. Entschließung vom 4.7.1820, die auf den Versuch des Direktors am Obersten Rechnungshof v.Seutter, die Tätigkeit dieser Behörde auszuweiten, ergangen war, betonte noch einmal ausdrücklich, daß sie keinen Zusammenhang mit den Ständen habe (Kraus II 20).

(6) § 33 I, II der Geschäftsganggesetze von 1850 (GBI. 1850,297) und 1872 (GBI. 1871/72,173).

zwischen Landtag und Oberstem Rechnungshof ausgeschlossen. Auch die Rechnungen wurden dem Landtag immer nur auf dem Weg über das Finanzministerium zugeleitet.

Einen Prüfungsbericht des Obersten Rechnungshofs an das Parlament gab es in Bayern die längste Zeit überhaupt nicht. Nach den 1812 und 1826 zum Finanz- und Rechnungswesen erlassenen Verordnungen (1) mußte der Oberste Rechnungshof "Gebrechen der Verwaltung", die er bei der Rechnungsprüfung entdeckte, zwar dem Finanzminister anzeigen; eine Mitteilung an den Landtag war aber nicht vorgesehen. 1820 regte der Direktor am Obersten Rechnungshof v. SEUTTER an, wenigstens dem Staatsrat einen Bericht über die Rechnungsprüfung zuzuleiten um der Prüfungsbehörde wenigstens auf diese Weise etwas Publizität zu verschaffen. Sein Vorschlag wurde aber schon von den Rechnungsräten nicht akzeptiert (2) und dann auch vom König zurückgewiesen (3).

Die Zweite Kammer versuchte dann von sich aus, zunächst das Recht durchzusetzen, in die Revisionsprotokolle des Obersten Rechnungshofs Einsicht zu nehmen (4). Das hätte für die Stände insofern einen Vorteil bedeutet, als sie dann auch von den Beanstandungen erfahren hätten, die durch den Obersten Rechnungshof vor der Vorlage der Rechnungen an sie - aber vielleicht nicht in ihrem Sinne - erledigt worden waren. Nachdem die Abgeordneten aber hierbei keinen Erfolg hatten, drangen

- - - - -

- (1) § 50 der Verordnung v. 20.10.1812 (RegBl. 1812,1785),
§ 55 der Verordnung v. 11.1.1826 (RegBl. 1826,170).
- (2) Kraus II 16.
- (3) EntschlieBung vom 4.7.1820 (vgl. Kraus II 20).
- (4) 1822 Abg. Hornthal (AbgV 1822 V 370 und VI 83) und
v. Hofstetten (a.a.O. VI 125); der Gedanke wurde
1868 von den Abg. Soyer (AbgV 1866/69 IV 95) und
Feustel (a.a.O. S.97) wieder aufgenommen.

sie darauf, daß der Oberste Rechnungshof seinerseits verpflichtet werde, alle seine Beanstandungen dem Parlament vorzulegen (1). Alle entsprechenden Anträge wurden aber von der Regierung vor 1871 mit der Versicherung beantwortet, wenn der Landtag zusätzliche Aufklärung über einen Rechnungsposten wünsche, so werde sie ihm das Ministerium geben; es habe sie ihm auch noch nie verweigert (2). Die Regierung berücksichtigte nicht, daß ein Bericht eines ordnungsgemäß arbeitenden Rechnungshofs anders ausfallen muß als ein Bericht des Ministeriums. Außerdem konnte der Landtag bei der vom Ministerium gepflogenen Praxis kaum wissen, zu welchen Rechnungsposten es überhaupt sinnvoll war, um zusätzliche Auskunft zu bitten; es mußte schon ein Punkt sein, bei dem die Rechnungen - die vorher auch dem Finanzministerium vorgelegen hatten - offensichtliche Unstimmigkeiten enthielten. Nach 1871 wurde dann der Landtag auf das von der Regierung zugesagte und nie vorgelegte Gesetz über das Budget- und Rechnungswesen vertröstet, das auch diese Frage regeln sollte (3).

1907 wurde dann auf einen nochmaligen Antrag im Landtag hin (4) dem Obersten Rechnungshof wenigstens durch

- - - - -
- (1) Ein solcher Bericht wurde erstmals 1822 vom Abg. Aretin (AbgV 1822 X 116) gefordert, sodann 1825 vom Abg. Closen (AbgV 1825 VI 197 ff.), 1837 vom Abg. Öttingen-Wallerstein (AbgV 1837 VI 264), 1871 vom Abg. Völk (AbgV 1871/72 II 519), 1883 vom Abg. Frankfurter (AbgV 1883/86 IV 94).
 - (2) Vgl. z.B. die Ausführungen des Finanzministers Pfretzschner 1868 (AbgV 1866/69 IV 98 ff.).
 - (3) Der Entwurf des Finanzministeriums von 1875 sah tatsächlich vor, daß der Oberste Rechnungshof über den Budgetvollzug "Bemerkungen" verfaßte und dem Landtag mitteilte (Kraus III 90).
 - (4) Kraus III 59.

innerdienstliche Weisung (1) aufgegeben, dem Landtag jeweils mit den Rechnungen auch einen Prüfungsbericht vorzulegen. Den ersten Bericht dieser Art erhielten die Kammern 1910; er betraf die Rechnungen für 1906 und 1907. Von da an wurde er dem Parlament regelmäßig alle zwei Jahre übermittelt, allerdings - auf Grund der fortgeltenden Geschäftsordnungsbestimmungen (2) - immer auf dem Wege über das Finanzministerium. Der Prüfungsbericht selbst beschränkte sich dabei auf die Feststellung des Obersten Rechnungshofs, daß die Einnahmen und Ausgaben im Budget vorschriftsmäßig der Abrechnung unterstellt worden waren. Eine beigefügte Übersicht enthielt aber alle die Beschlüsse, die der Oberste Rechnungshof aus Anlaß der Rechnungsprüfung erlassen hatte. Soweit allerdings "administrative Verhältnisse" - wozu z.B. auch mangelnde Sparsamkeit gerechnet wurde - beanstandet worden waren, blieb der Bericht beim Finanzministerium und wurde dem Landtag nicht zugänglich gemacht.

Man sieht, daß es um die Zusammenarbeit zwischen Parlament und Rechnungshof in Bayern sehr schlecht bestellt war (3); auch nach der Budgetreform von 1907 blieben noch wesentliche Forderungen unerfüllt.

c. Befugnisse des Rechnungshofs

Hier ist wichtig, daß dem Rechnungshof das Recht zusteht, zu kontrollieren, ob jede Einnahme und jede Ausgabe auch für den Budgetansatz in Rechnung gestellt ist, zu dem sie gehört. Gemeint ist die in Bayern früher sog.

- - - - -

(1) § 27 der Bekanntmachung vom 23.6.1907 (Weber XXXV 358)

(2) s.o.S.145.

(3) Treffend die Bemerkung des Abg. Schauß 1883 (AbgV 1883/86 IV 95): "Wenn in Bayern die Regierung nicht will, daß der Landtag von einer Beanstandung erfährt, so erfährt er auch nichts."

"materielle Kontrolle" im Gegensatz zu der bloß formellen, die sich auf die Nachprüfung der rechnerischen Richtigkeit der Nachweisungen und ihre Übereinstimmung mit den Budgetzahlen beschränkt. Hat der Rechnungshof nur das Recht zu "formeller Kontrolle", so kann er zwar Budgetüberschreitungen feststellen; subtilere Budgetwidrigkeiten - besonders solche in Form willkürlicher Virements - können dagegen nur mit Hilfe der "materiellen Kontrolle" aufgedeckt werden.

In Bayern wies die grundlegende Verordnung von 1812 (1) dem Obersten Rechnungshof die "Prüfung und Beurteilung der Rechnungen" zu, sagte aber nicht eindeutig, was damit gemeint war. In der Praxis übte der Oberste Rechnungshof keine "materielle Kontrolle" aus (2). Die Rechnungen, die die Stände auf Grund seiner Tätigkeit in die Hand bekamen, bewiesen danach nur, daß die Ausgaben in dieser Höhe gemacht worden waren, nicht aber, daß dies in gesetzmäßiger Weise geschehen war (3).

- - - - -

- (1) § 7 der Verordnung vom 20.10.1812, "die Errichtung und Bildung des Obersten Rechnungshofs im Königreich Bayern betr." (RegBl. 1812,1785).
- (2) Direktor v.Seutter suchte 1820 auch dies durch eigene Initiative des Obersten Rechnungshofs zu ändern. In einer Kollegialbesprechung wies er die Rechnungsräte darauf hin, daß der Oberste Rechnungshof auch die materielle Kontrolle ausschöpfen müsse, und sie stimmten ihm zu. Als er aber für den Obersten Rechnungshof auch das Recht in Anspruch nahm, königliche und ministerielle Ordonnanzen zu überprüfen, die die Verrechnung bestimmter Ausgaben und Einnahmen zum Gegenstand hatten, fand er bei den Rechnungsräten keinen Anklang; durch die kgl. EntschlieÙung vom 4.7.1820 wurde dann dem Obersten Rechnungshof dieses Recht ausdrücklich abgesprochen (vgl. Kraus II 15 f.). V.Seutter wurde kurz darauf in die Pfalz versetzt (Kraus II 21).
- (3) Abg. Geyer AbgV 1825 VI 164.

Als die Zweite Kammer 1825 daran Kritik übte (1), beharrte die Regierung darauf (2), daß sie ein unbeschränktes, durch Parlament und Obersten Rechnungshof nicht nachprüfbares Virementsrecht habe. Die Regierung entschloß sich dennoch kurz darauf (3), es dem Obersten Rechnungshof ausdrücklich zur Pflicht zu machen, darauf zu sehen, daß jede Ausgabe und jede Einnahme auf die Budgetposition in Rechnung gestellt wurde, zu der sie gehörte. Diese Regelung wurde bei der Revision der Instruktion für den Obersten Rechnungshof (4) beibehalten (5); danach waren sogar die Kommissarien des Obersten Rechnungshofs für ihre Beachtung persönlich haftbar (6). Damit war an sich das Ziel erreicht, das die Stände angestrebt hatten.

In der Praxis zeigte sich aber schon bald, daß der Oberste Rechnungshof von seinem Recht zu "materieller Kontrolle" keinen Gebrauch machte. Die Gründe dafür sind nach KRAUS (7) in den personellen Verhältnissen bei dieser Behörde zu suchen: die Rechnungsräte sahen ihre Stellung nur als Durchgangsposten für andere Aufgaben an, und die fehlende persönliche Unabhängigkeit machte sich bemerkbar. Hinzurechnen muß man den Mangel an Publizität bei der Tätigkeit der Behörde (8). Der Finanzminister war nicht geneigt, den

- - - - -

- (1) Abg. Utzschneider AbgB 1825 IV 445.
- (2) Ministerialrat Knorr AbgV 1825 VI 64.
- (3) § 25 der Formationsverordnung v. 1825 (RegBl. 1825, 977).
- (4) Verordnung vom 11.1.1826 (RegBl. 1826, 170).
- (5) § 2 a.a.O.
- (6) § 49 a.a.O.
- (7) III 10 f.
- (8) Hoffmann ("Blätter für das bayerische Finanzwesen" 1908, 66) erwähnt ferner, daß die Rechnungsräte der Meinung waren, § 22 der Formationsverordnung, wonach jeder Minister über die Verwendung der dem Ministerium zugeteilten Mittel bestimmte, gehe den Anordnungen der Instruktion über die Verantwortlichkeit des Rechnungshofs vor, und daß sie demnach Ministerialentschlüssen als für sich bindend ansahen.

Obersten Rechnungshof nachdrücklich auf seine Pflichten hinzuweisen; die erste scharfe Ministerialentschließung in diesem Sinn stammt erst vom 4.10.1906 (1). Erst von diesem Zeitpunkt an übte er die "materielle Kontrolle" wirklich aus. Der Landtag hatte sich wiederholt (2) mit dem einmaligen Phänomen befaßt, daß eine wichtige staatliche Kontrollbehörde eine wesentliche Befugnis nicht in Anspruch nahm. Die Regierung hatte sich aber ihm gegenüber stets auf den Standpunkt gestellt, sie könne den Obersten Rechnungshof nicht dazu zwingen (3). Wann immer der Landtag verlangte, durch Gesetz ausdrücklich die Befugnis des Obersten Rechnungshofs zu "materieller Kontrolle" festzulegen, versprach die Regierung eine Regelung im allgemeinen Gesetz über das Budget- und Rechnungswesen, das nie vorgelegt wurde.

2. Prüfung der Rechnungen durch den Landtag

Der Rechnungshof kann dem Parlament seine Aufgabe zwar erleichtern, aber nicht ganz abnehmen. Das Parlament muß auch seinerseits berechtigt sein, eine Rechnungsprüfung vorzunehmen; das gilt besonders dann, wenn es sich - wie lange Zeit in Bayern - nicht darauf verlassen kann, daß der Rechnungshof seine Kontrolltätigkeit wirksam und von der Exekutive unabhängig ausübt. In jedem Fall muß auch gesichert sein, daß das Parlament die Rechnungen über alle vollzogenen Einnahmen und Ausgaben erhält. Vor allem aber kann die letzte Entscheidung darüber, ob der Budgetvollzug als ordnungsmäßig anzusehen ist, niemals beim Rechnungshof liegen. Dazu muß immer das Parlament

-- -- --
(1) Finanzminister Breunig AbgV 1917/18 XVII 306 f.

(2) Besonders von 1872 an auf Grund der Bemühungen des Abg. Völk (vgl. z.B. AbgB 1872/72 III 13)

(3) vgl. die Ausführungen von Finanzminister Pfretzschner AbgV 1871/72 II 517.

befugt sein, denn es handelt sich dabei um das Gegenstück zur parlamentarischen Mitwirkung bei der Budgetaufstellung. Schließlich ist zu verlangen, daß das Parlament eine Möglichkeit hat, die Regierung zu ordnungsgemäßer Budgetwirtschaft zu zwingen, wenn es Verstöße festgestellt hat. Ist nämlich dafür nicht gesorgt, so ist die ganze Rechnungskontrolle durch Rechnungshof und Parlament nutzlos. Im folgenden soll nun untersucht werden, wie weit die Verhältnisse in Bayern im 19. Jahrhundert schon diesen Anforderungen entsprachen.

a. Befugnisse des Landtags bei der Rechnungslegung

aa. Vorlage der Rechnungen über alle Ausgaben

Schon in der Verfassung von 1818 (1) war den Ständen die Vorlage der Rechnung über alle Ausgaben gesichert (2); im Verfassungsverständnis (3) wurde dies noch einmal bestätigt und genauer formuliert (4).

Eine Ausnahme bestand allerdings für die Zivilliste. Bei der Beratung des einschlägigen Gesetzes von 1834 (5) gingen die Stände nämlich davon aus, daß der König als Inhaber der obersten vollziehenden Gewalt von der Rech-

- - - - -

(1) Art. VII 10

(2) Der Artikel sprach von "genauer Nachweisung"; die Bestimmung wurde in der Folge immer in dieser Weise interpretiert (vgl. z.B. Seydel Lehrb. IV 431).

(3) § VI Abs.I.

(4) Die Vorlage aller Rechnungen an den Obersten Rechnungshof war übrigens schon durch § 7 der Verordnung vom 20.10.1812 (RegBl. 1812,1785) angeordnet; das war fortan so selbstverständlich, daß die Verordnung vom 11.1.1826 nur noch von "den Rechnungen" sprach.

(5) s.o.S.34 f.

nungslegung befreit sei (1). Dieser Rechtssatz war für das Parlament so selbstverständlich, daß er nicht einmal in das Gesetz aufgenommen wurde (2). Der Landtag hat auch später nie versucht, die Kontrolle über die Ausgaben aus der Zivilliste zu erlangen. Er hatte dazu auch insofern keinen Anlaß, als das Gesetz von 1834 genau festlegte (3), was alles aus ihr bezahlt werden mußte und was nicht. Wenn also aus dem übrigen Budget Ausgaben für Hofzwecke gemacht wurden, so konnte er das ohnehin rügen. Die Gefahr, daß umgekehrt aus der Zivilliste Ausgaben für allgemeine Staatszwecke - die vielleicht dem Parlament unerwünscht waren - bestritten würden, war gering, nachdem die Zivil-liste sehr knapp kalkuliert war. Tatsächlich wurde hier auch nie ein Mißbrauch offenbar.

Was die übrigen Ausgaben betrifft, so machte die Regierung nur bezüglich der schon öfter erwähnten Dispositionsfonds Schwierigkeiten. Über sie wurde ursprünglich wie über alle anderen Ausgaben Rechnung gelegt (4). Das hörte aber bald auf, und als von 1877 an Regierung und Parlament um die Dispositionsfonds kämpften (5), hoben ihre Gegner vor allem das Fehlen von Nachweisungen her-

- - - - -

- (1) Vgl. die Ausführungen des Abg. Schwindel AbgV 1834 II 182.
- (2) Auch waren nach den Ereignissen von 1831 die Stände von 1834 nicht gesonnen, den König wieder gegen sich aufzubringen, indem sie auf einer Maßnahme bestanden, die er nur als neuerliche Bevormundung bei seiner gesamten Tätigkeit empfinden konnte.
- (3) Art. IV bis VIII des Gesetzes, "die Festsetzung einer permanenten Civilliste betr.", vom 1.7.1834 (GBI. 1834,25).
- (4) Vgl. die Ausführungen von Finanzminister Lerchenfeld Abg 1819 VIII 408.
- (5) s.o.S.48 f. und 96 f.

vor (1). Die Regierung wehrte sich zunächst gegen jede Rechnungslegung über diese Fonds, da die aus ihnen unterstützten Beamten nicht bloßgestellt werden sollten, fand sich aber dann zu vertraulicher Rechnungslegung an den Referenten des Finanzausschusses der Zweiten Kammer bereit, um den Fortbestand der Dispositionsfonds überhaupt zu sichern (2). So wurde es gehalten, bis 1886 die Dispositionsfonds endgültig aus dem Budget verschwanden.

bb. Vorlage der Rechnungen über alle Einnahmen

Rechnungslegung über alle Einnahmen war im Verfassungsverständnis vorgesehen (3); die Verfassung selbst hatte sie nicht ausdrücklich vorgeschrieben (4). Auch von der in der Rechtslehre herrschenden Meinung wurde sie gefordert (5). Die Regierung hat eine dahingehende Verpflichtung nie bestritten und ist ihr mit einer Ausgabe immer nachgekommen.

Bei dieser Ausnahme handelte es sich um einen Teil der französischen Kriegsentschädigung, die Bayern nach der endgültigen Niederwerfung Napoleons auf Grund des Zweiten

- - - - -

- (1) Vgl. z.B. die Ausführungen des Abg. Rittler AbgV 1877/81 I 126 und 128.
- (2) Kultusminister Lutz AbgV 1877/81 II 608. Ursprünglich hätte die Regierung auch diese auf den Abg. Walter (AbgV 1877/81 I 129) zurückgehende Lösung abgelehnt, weil sie sie als staatsrechtliches Novum ansah (Außenminister Pfretzschner a.a.O. S.130), doch irrte sie dabei (vgl. die Ausführungen des Abg. Walter a.a.O. S.132).
- (3) § VI Abs.I.
- (4) Art. VII 10 nur: "Verwendung der Einnahmen".
- (5) Vgl. dazu Seydel Lehrb. IV 430; teilweise a.A. Ziegler S.233 ff.

Pariser Friedensvertrages vom 20.11.1815 (1) zugeflossen waren, zusammen ca. 15 Mill. Franken sogenannter "Defensionsgelder". Als die Zweite Kammer 1831 hierüber Rechnungslegung verlangte, lehnte sie die Regierung (2) mit der Begründung ab, es handle sich hierbei um keine gewöhnlichen Staatseinnahmen, sondern um solche, die auf Völkerrecht beruhten und über die sie nur den anderen Partnern des gegen Frankreich gerichteten Bündnisses, nicht dem eigenen Parlament, Rechenschaft schulde. Die Zweite Kammer setzte sich hier nicht durch.

cc. Auskunftsrechte

Was die Prüfungstätigkeit des Parlaments selbst betrifft, so ist es nützlich, wenn es das Recht hat, in Zweifelsfällen von der Exekutive Auskunft zu verlangen und bei den Verwaltungsbehörden selbst Einsicht in die Akten zu nehmen.

In Bayern hatten nach dem Ständeedikt (3) die Ausschüsse der Kammern schon seit 1819 die Pflicht, alle zur Bearbeitung der Materie erforderlichen Erläuterungen zu sammeln und sich hierüber mit den betreffenden Ministerien - nicht den nachgeordneten Behörden - ins Benehmen zu setzen. Nach den späteren Geschäftsordnungen (4) hatten sowohl Plenum wie Ausschüsse der Kammern das Recht, innerhalb ihres Wirkungskreises Erläuterungen von den Ministerien zu verlangen; dazu war ausdrücklich gesagt, daß die Minister solchen Auskunftsbegehren entsprechen mußten.

- - - - -

(1) Abgedruckt bei Kletke S.298.

(2) Ministerialkommissär Wirschingen AbgV 1831 XIX CVII 12 ff.; Ähnlich waren die Ansichten in der Ersten Kammer.

(3) Titel II § 29 (X. Verfassungsbeilage)

(4) § 33 I der Geschäftsganggesetze von 1850 (GBI. 1850, 297) und 1872 (GBI. 1870/71, 173).

Aus dem Ständeedikt leiteten die Abgeordneten schon früh das Recht her, von den Ministern auch die Vorlage bestimmter Dokumente zu verlangen. Die Regierung erkannte das zunächst im Prinzip an, wenn sie auch in Einzelfällen die Ergänzung des von ihr übergebenen Materials verweigerte. Ab 1850 ging jedoch die allgemeine Ansicht dahin, daß ein solches Recht des Landtags nicht mehr bestehe. Man berief sich auf die Entstehungsgeschichte der neuen Geschäftsordnungen: sowohl 1850 wie 1872 war bei den Beratungen jeweils ein Antrag (1), das Recht auf Vorlage von Akten ausdrücklich in die neue Geschäftsordnung aufzunehmen, abgelehnt worden (2). Unter die Dokumente, die dem Landtag danach unzugänglich waren, fielen auch die Originalbelege der Verwaltungsbehörden, d.h. die noch nicht vom Obersten Rechnungshof justifizierten Rechnungen (3). Gerade hier hätte sich eine bessere Zusammenarbeit mit dem Obersten Rechnungshof segensreich auswirken können, doch war auch sie nach der Geschäftsordnung unzulässig (4).

dd. Weitere Hilfen für das Parlament

Eine wertvolle Hilfe für die parlamentarische Rechnungskontrolle ist es, wenn sich die Rechnungen in ihrer Gliederung an das Budget halten; dann ist das Parlament näm-

- - - - -

- (1) 1850 vom Abg. Kolb, 1872 vom Abg. Stauffenberg gestellt.
- (2) vgl. die 1899 im Landtag geführte Debatte (AbgV 1899/00 I 888 ff.), besonders die Ausführungen des Abg. Burger (a.a.O. S.888), des Abg. Daller (a.a.O. 909) und des Finanzministers Riedel (a.a.O.955).
- (3) Entsprechend verweigerte die Regierung 1899 ihre Vorlage, als der Landtag aus konkretem Anlaß die Geschäftsgebarung des Hofbräuhauses kontrollieren wollte (AbgV 1899/00 I 888 ff.).
- (4) s.o.S.145.

lich sofort in der Lage, festzustellen, wo der Budgetvollzug vom Voranschlag abweicht. Sind die Rechnungen anders gegliedert, so muß das Parlament immer erst untersuchen, zu welcher Budgetposition eine in den Rechnungen nachgewiesene Ausgabe gehört, und kann erst dann prüfen, ob eine Budgetwidrigkeit vorliegt. Vielfach werden sich dann schon bei der Einordnung der Ausgaben Zweifel ergeben, und der Regierung wird die Verschleierung von Budgetüberschreitungen erleichtert.

Diese Anpassung der Rechnungen an das Budget war in Bayern zunächst nicht vorgeschrieben. Die Regierung hielt sich deshalb auch 1822 bei der ersten parlamentarischen Rechnungslegung nicht daran, ebenso wenig 1825, obwohl Finanzminister LERCHENFELD den Ständen 1822 eine entsprechende Zusage gegeben hatte (1). Auf neuerliche Kritik in der Zweiten Kammer (2) hin wurde dann 1826 das Gewünschte angeordnet (3) und von da an immer befolgt. Bei der Budgetreform von 1907 wurde der Grundsatz der gleichen Gliederung in Budget und Rechnung noch einmal bestätigt (4).

ee. Anhang: Der Zeitraum der Rechnungsprüfung

Der Zeitraum, der zwischen dem Ablauf des Budgetjahres und der Vorlage der vom Rechnungshof geprüften Rechnungen an das Parlament liegt, hat vor allem finanzwirtschaftliche Bedeutung. Die Rechnungszahlen aus früheren Finanzperioden bilden ja die Grundlage für die Ansätze in späteren Budgets, und je eher sie dem Parlament vorliegen, desto eher können sie auch bei der Beratung eines neuen

- - - - -

(1) AbgB 1822 II 39.

(2) Abg. Utzschneider AbgB 1825 IV 444; Abg. Armansperg AbgV 1825 VI 85.

(3) § 1 der kgl. allerrh. Verordnung, "das Finanzwesen für das Königreich Bayern betr.", vom 11.1.1826 (RegBl. 1826, 170).

(4) § 24 I der Bekanntmachung vom 24.6.1907 (Weber XXXV 358).

Budgets berücksichtigt werden. Ist aber die Frist kurz (1), so liegt darin auch eine Sicherung des parlamentarischen Steuerbewilligungsrechts: das Parlament erhält zuverlässigere Angaben darüber, welche Steuern "erforderlich" und also von ihm zu bewilligen sind. Budgetüberschreitungen der Regierung - die sich von Mehreinnahmen verlocken läßt - werden weniger wahrscheinlich.

In Bayern bestand eine ausdrückliche Regelung nur für die Vorlage der Rechnungen an das Finanzministerium (2), nicht aber - wie zu wünschen gewesen wäre - für die Vorlage an den Landtag; die Information des Parlaments war dem Ermessen des Finanzministers anheimgestellt. Es entwickelte sich die Übung, daß er dem Parlament bei jeder Session die Rechnungen vorlegte, diebis dahin fertig waren. Anfangs dauerte es bei einzelnen Budgetjahren dreieinhalb Jahre, bis die Rechnungen an die Stände gelangten. Die Abgeordneten gaben sich zunächst mit den Verzögerungen zufrieden. Sie sahen ein, daß die Regierung großen Schwierigkeiten gegenüberstand, als sie im Finanzwesen, das jahrzehntelang das Stiefkind der ganzen Staatsverwaltung gewesen war, plötzlich Ordnung schaffen mußte. Mit schuld an den Verzögerungen war aber auch der Umstand, daß die Sessionen der Stände ursprünglich nur alle drei Jahre stattfanden (3). Hinzu kam, daß der

- - - - -
(1) Die moderne Lehre hält ein Jahr für angemessen (vgl. Neumark in HdF I 562).

(2) Nach § 9 der Verordnung vom 20.10.1812 (RegBl. 1812, 1785) am 31.7. für das am 30.9. des Vorjahres beendete Rechnungsjahr; nach § 53 der Verordnung vom 11.1.1826 (RegBl. 1826, 170) am 15.9. für das am 30.9. des Vorjahres beendete Rechnungsjahr; nach § 13 der Bekanntmachung des Finanzministeriums vom 23.12.1868 (Weber VIII 559) am 1.9. für das am 31.12. des Vorjahres beendete Rechnungsjahr.

(3) Art. VII 22 I der Verfassung.

Finanzminister gelegentlich für die nicht erledigten Zeiträume wenigstens provisorische Übersichten vorlegte (1). Als aber die Zweite Kammer 1837 den Minister für die Dauer auf die Mitteilung solcher Übersichten festlegen wollte (2), weigerte sich dieser mit der Begründung, sie seien doch ungenau und daher nutzlos (3). Erst unter dem auch sonst sehr parlamentsfreundlichen Finanzminister PFAFF wurde es von 1905 an ständige Übung - wenn auch nicht gesetzlich fixiert -, dem Landtag für das den justifizierten Rechnungen folgende Jahr eine Übersicht über die Abschlußzahlen des Budgets vorzulegen. So erhielt der Landtag bei den Budgetberatungen für 1906/07 die Rechnungen für 1902 und 1903 und die groben Zahlen für 1904 (4).

Bemerkt darf noch werden, daß sich von 1860 an die Praxis entwickelte, die Rechnungen für das Militärbudget getrennt von den anderen - und zwar später als sie - vorzulegen. Gegen dieses Verfahren ließ sich rechtlich kaum etwas einwenden, da ein bestimmter Termin oder die Vorlage aller Rechnungen zugleich eben nirgends vorgeschrieben war; es trug aber mit dazu bei, den ohnehin geringen Einfluß des Landtags auf das Militärbudget noch weiter zu vermindern.

b. Machtmittel des Parlaments bei Budgetwidrigkeiten

Sind dem Parlament Rechnungen vorgelegt, die eine Abweichung vom Budget erkennen lassen, so ist zweierlei zu unterscheiden: einmal die Feststellung des Parlaments,

- - - - -

- (1) z.B. 1822 für 1820/21 (AbgV 1822 III 36).
- (2) Der Referent des Finanzausschusses der Ersten Kammer wollte damals sogar die Rechnungen für alle bis dahin abgelaufenen Rechnungsjahre, was Finanzminister Wirschingen als unmöglich bezeichnete (vgl. RRB 1837 I 53 ff., RRV 1837 II 35 ff., besonders S.41).
- (3) AbgV 1837 XI 443.
- (4) AbgV 1905/06 I 6.

es seien Budgetwidrigkeiten vorgekommen - d.h. die Exekutive habe in bestimmten Fällen nicht ordnungsgemäß gewirtschaftet -, sodann konkrete Maßnahmen, die das Parlament ergreift, um wegen der festgestellten Budgetwidrigkeiten die Verantwortlichkeit der Regierung in Anspruch zu nehmen.

Beides wurde anfangs in Bayern nicht genau unterschieden. Nur so ist es erklärlich, daß in den ersten Jahrzehnten des Verfassungslebens die bekannte Auseinandersetzung zwischen der Regierung und den Ständen darüber, ob diese die Rechnung "nur prüfen" - wie Art. VII 10 der Verfassung sagte - oder "auch anerkennen" dürfen, mit solcher Intensität geführt wurde. Die von beiden Seiten gebrauchten Schlagwörter lassen zunächst vermuten, daß es nur um Formalitäten bei der parlamentarischen Behandlung der Rechnungen oder gar nur um Fragen des Ausdrucks ging. In Wirklichkeit handelte es sich darum, ob die Stände das Recht haben sollten, zu entscheiden, ob in einem bestimmten Fall eine Budgetwidrigkeit vorlag oder nicht. Das Parlament hatte bei der von ihm angestrebten Anerkennung bzw. Nichtanerkennung ja nicht einfach die Bestätigung der rechnerischen Richtigkeit im Auge, sondern einen Ausspruch darüber, wie weit Rechnung und Budget übereinstimmten, wie weit sich die Vollzugsbehörden also an den Voranschlag gehalten hatten.

aa. Anerkennung und Nichtanerkennung bzw. Feststellung
einer Budgetwidrigkeit

Die Zweite Kammer nahm von 1825 an (1) das Recht für sich in Anspruch, über Anerkennung oder Nichtanerkennung der Rechnungen zu befinden (2) und faßte ihre Beschlüsse

- - - - -

(1) 1822 war kein förmlicher Beschluß gefaßt worden.

(2) 1825: Abg. Armansperg (AbgV 1825 VI 67). 1831: Abg. Seuffert (AbgV 1831 VIII XLII 50 f.) und Closen (a.a. O. XLIII 90). Für 1828 vgl. Seydel Lehrb. IV 308, für 1837 AbgV 1837 VIII 2.

in entsprechender Form. Die Begründung dafür lautete in der Regel, das Recht zur Anerkennung sei die notwendige Folge der Rechnungsvorlage; ohne die Anerkennung bleibe sie ein bloßes Zahlenspiel. Die Erste Kammer war zunächst gleicher Ansicht (1); 1837 aber sprach sich ihr Finanzausschuß erstmals gegen das Anerkennungsrecht aus (2), und erst Fürst Ludwig ÖTTINGEN-VALLERSTEIN (3) konnte im Plenum die Beibehaltung der bisherigen Praxis durchsetzen (4).

Die Regierung wandte sich von Anfang an mit Rücksicht auf den Wortlaut der Verfassung gegen die Ansprüche der Stände (5); der König brachte das auch in den Ständeabschieden zum Ausdruck (6). Der Streit zwischen Regierung und Ständen in dieser Angelegenheit bildete dann auch einen Gegenstand des Verfassungsverständnisses von 1843, und beide Seiten betrachteten ihn danach als erledigt, obwohl dort dem Parlament das Recht zur Anerkennung ausdrücklich weder zu- noch abgesprochen war. Es hieß dort nur (7), daß die Stände das Recht hätten, Budgetwidrigkeiten "mit allen Gegenmitteln

- - - - -

(1) Für 1831 vgl. RRV 1831 IV 172.

(2) RRB 1837 I 51 f.

(3) Seydel Lehrb. IV 339.

(4) RRV 1837 II 12 ff.

(5) 1825 schon Finanzminister Lerchenfeld (AbgV 1825 XII 502 f.).

(6) 1825 hieß es (Abschnitt II § 1 des Ständeabschiedes GBl. 1825,9), dem Art. VII 10 der Verfassung sei Genüge getan; die Anerkennung wurde also nicht erwähnt. 1831 (Abschnitt II § 1 des Ständeabschiedes GBl. 1831,57) und 1837 (Abschnitt II A des Ständeabschiedes GBl. 1837,5) kam dazu die Bemerkung, der König müsse sich seine verfassungsmäßigen Rechte wahren, wenn die Stände glaubten, gewisse Ausgaben nicht anerkennen zu können.

(7) § VI Abs.II.

entgegenzutreten, wozu ihre verfassungsmäßigen Willkürungs-, Antrags-, Beschwerde- und Anklagerechte sie ermächtigen". Alle diese Rechte hatten die Stände aber schon vor 1843, ohne daß die Regierung sie jemals bestritten gehabt hätte; das Verfassungsverständnis enthält hier also nichts neues. Der Landtag formulierte in der Folge - ohne dabei zunächst auf Widerstand bei der Regierung zu stoßen - seine Beschlüsse wie vor 1843; er sprach Anerkennung oder Nichtanerkennung aus. Die Regierung versuchte dann 1861 nochmals (1), dem Landtag das Recht zur Anerkennung zu bestreiten. Auf eine Interpellation des Abg. VÖLK (2) erklärte das Gesamtstaatsministerium aber schließlich, "am Verfassungsverständnis festhalten zu wollen" (3). Damit gab sich der Landtag zufrieden.

In der Folge wurde ihm dieses Recht von der Regierung nicht mehr abgesprochen. Auch sie hatte inzwischen erkannt, was der Ausspruch der Nichtanerkennung eigentlich bedeutete, nämlich nicht eine Maßnahme, mit der der Landtag die Regierung zur Rechenschaft zog, sondern erst die Feststellung, daß eine Budgetwidrigkeit vorgekommen war, und daß er sich deshalb vorbehielt, durch weitere Maßnahmen - nämlich die in § VI Abs.II des Verfassungsverständnisses genannten - die Rechenschaft der Regierung in Anspruch zu nehmen. Nachdem aber die Stände diese Rechte schon seit 1819 hatten, mußten sie auch die Befugnis haben, zu entscheiden, ob überhaupt eine Budgetwidrigkeit vorlag. Der Landtag formulierte bis 1918 seine den Rechnungen zustimmenden Beschlüsse immer so, daß er deren Anerkennung aussprach. Die dogmatische Untermauerung lieferte aber erst SEYDEL 1889 (4).

Die Nichtanerkennung der Rechnung wurde jedoch später in einigen anderen Formen ausgesprochen. 1859 legten

- - - - -

(1) Finanzminister Pfeufer AbgV 1859/61 III 3.

(2) a.a.O. S.37.

(3) a.a.O. S.171.

(4) Lehrb. IV 430 ff.

beide Kammern erstmals gegen eine Budgetüberschreitung (1) "Verwahrung" ein (2). Diese Maßnahme war damals ganz neu; der Abg. LERCHENFELD erklärte sie als die Reaktion des Landtags auf Budgetwidrigkeiten, wenn er weder Beschwerde noch Anklage erheben und auch keinen Ersatz verlangen wolle (3). Schon aus dieser Erklärung ergibt sich, daß die Verwahrung sachlich nichts anderes bedeutete als den Ausspruch, daß eine Budgetwidrigkeit vorlag, der Landtag aber in dem konkreten Fall deshalb keine Maßnahmen gegen die Regierung ergreifen wollte. Ab 1871 setzte sich dann die gelegentlich schon früher geübte Praxis durch, die Verwahrung nicht wegen der Budgetüberschreitung selbst, sondern nur wegen verspäteter Einholung der Landtagszustimmung dazu auszusprechen (4).

Etwa von 1890 kam dann bei der Reaktion des Landtags eine neue Figur auf, die sog. "Erteilung der Indemnität". Was sie genau bedeutete, war nirgends definiert; bei einer Debatte der Zweiten Kammer im Jahre 1902 über diese Frage wurden sogar unter den Juristen ganz verschiedene Ansichten geäußert (5). ZIEGLER (6) erklärte sie auf Grund eingehender Untersuchungen als nachträgliche Genehmigung einer Mehrausgabe unter gleichzeitiger Erteilung einer Rüge, die nur bei ganz bestimmten Budgetwidrigkeiten in Betracht kam (7), während andere

- - - - -

- (1) Bezüglich der Nymphenburger Porzellanmanufaktur.
- (2) Ziegler S.190.
- (3) AbgV 1859 I 163, 228, 259 ff., 288 f.
- (4) vgl. Ziegler S.199 ff. Er bemerkt mit Recht, daß der Landtag dabei noch milder geworden war: er rügte nicht mehr die Sache, sondern nur die Form.
- (5) vgl. Ziegler S.226 ff.
- (6) S.207 ff.
- (7) Ziegler S.238.

mit bloßer Genehmigung des Landtags geheilt wurden, die der "Anerkennung" gleichstand. Jedenfalls nahm das Parlament auch mit der "Erteilung der Indemnität" nicht die Verantwortlichkeit der Regierung wegen der Mehrausgabe in Anspruch, denn die mit ihr verbundene Rüge konnte nur eine politische, keine rechtlich erhebliche Willensäußerung gegenüber der Regierung sein. Es wurde wiederum nur die Budgetwidrigkeit festgestellt und dann durch nachträgliche Genehmigung beseitigt. Die förmliche Nichtanerkennung war nicht mehr im Gebrauch. Auch das Anerkennungsrecht selbst wurde nicht mehr betont; es diente nur noch als Grundlage für das Verlangen des Landtags, den Ausspruch der Indemnität oder die nachträgliche Genehmigung einzuholen (1).

Man sieht, daß die Reaktionen des Landtags auf die Budgetwidrigkeiten der Regierung unsicher waren. Das ist vor allem darauf zurückzuführen, daß eine Regelung in der Verfassung oder einem Gesetz fehlte. Allerdings hat der Landtag von Anfang an die Entscheidung darüber getroffen, ob eine Budgetwidrigkeit vorlag oder nicht - indem er die "Anerkennung" aussprach oder verweigerte - und diese Befugnis sich bis zu letzt bewahrt. Er war aber immer mehr geneigt, eine festgestellte Budgetwidrigkeit durch nachträgliche Genehmigung zu heilen; das gilt besonders für die Zeit nach 1880, da die Erteilung der Indemnität zur regelmäßigen Reaktion des Landtags auf eine Budgetwidrigkeit der Exekutive wurde.

bb. Maßnahmen auf Grund der Feststellung einer Budgetwidrigkeit

Es ist nun zu untersuchen, wie der Bayerische Landtag die Regierung zur Verantwortung ziehen konnte, wenn er in einem bestimmten Fall eine Ausgabe nicht anerkennen und sich auch mit der entsprechenden Feststellung allein

- - - - -

(1) Ziegler S. 235 ff.

nicht begnügen wollte. Hätte in Bayern das parlamentarische Prinzip geherrscht, so wäre der Sturz des Finanzministers oder der ganzen Regierung in Betracht gekommen. So aber hatte das Parlament nur "seine verfassungsmäßigen Willigungs-, Antrags-, Beschwerde- und Anklagerechte", wie sich das Verfassungsverständnis (1) ausdrückte; sie sollen im folgenden näher betrachtet werden.

Das Antragsrecht war in Art. VII 19 der Verfassung enthalten, wonach das Parlament beim König bestimmte Maßnahmen beantragen konnte. Im Hinblick auf das Budgetwesen hätte es z.B. in allgemeiner oder genau bestimmter Form Vorkehrungen gegen Budgetwidrigkeiten, im äußersten Fall die Entlassung eines Ministers, beantragen können. Der König war aber in seiner Entscheidung darüber, ob er dem Antrag entsprechen wollte, frei. In der Regel war sein Entschluß vom Rat der Minister abhängig. Das Verfahren nach Art. VII 19 der Verfassung war also - besonders wenn es sich gegen ein Mitglied des Kabinetts richtete - für das Parlament nicht sehr aussichtsreich; in Wirklichkeit hatten die "Anträge" an die Krone den Charakter von Anregungen.

Mit dem Beschwerderecht war Art. X 5 der Verfassung gemeint. Dort war dem Landtag die Befugnis eingeräumt, Beschwerden über Minister oder andere Behörden an den König zu bringen, wenn sie die Verfassung verletzt hatten. Gerade Budgetüberschreitungen waren damit aber nicht zu verfolgen, weil hier keiner der in der Verfassung niedergelegten Grundsätze verletzt war. Andererseits war auch die auf CLOSENS Antrag (2) in das Finanzgesetz von 1831 (3) aufgenommene Bestimmung nutzlos, wonach jeder Mini-

- - - - -

(1) § VI Abs.II

(2) Seydel Lehrb. IV 318

(3) § 34 IV des Finanzgesetzes vom 28.12.1831 (GBl. 1831, 121). Die früheren Finanzgesetze enthielten keine derartige Rechtsnorm.

ster für die Einhaltung seines Etats verantwortlich war: wegen eines Verstoßes gegen ein einfaches Gesetz hatten die Kammern kein Beschwerderecht. Erst recht war deshalb die Vorschrift der Formationsverordnung (1), wonach jeder Minister für die Einhaltung seines Etats verantwortlich war, kein Instrument für den Landtag. Sie richtete sich überdies auch nur gegen die Überschreitung der Generalsumme des Ministerialetats; Virements konnten also schon gar nicht mehr erfaßt werden.

Die Ministeranklage, die in Art. X 6 der Verfassung vorgesehen war, war aus denselben Gründen bis 1848 für das Parlament eine stumpfe Waffe; zur Einreichung der Anklage beim König - der sie an die "oberste Justizstelle" weiterleiten mußte - war nämlich ebenfalls Verfassungsverletzung vorausgesetzt (2). Die Forderung der Kammern nach einem Gesetz über die Ministerverantwortlichkeit, von dem sie eine Erweiterung ihrer Rechte in dieser Beziehung erhofften (3), wurde erst 1848 erfüllt.

- - - - -

- (1) § 23 II der Verordnung vom 9.12.1825 (RegBl. 1825, 977); die Verordnung galt bis 1911.
- (2) V.Mohl hielt in seinem Werk über die Ministerverantwortlichkeit (S.144 Anm.10 und S.164 f.) allerdings eine Anklage gegen den Finanzminister wegen Verfassungsverletzung bei allen Minder- und Mehreinnahmen, bei allen Minderausgaben und ungerechtfertigten Mehrausgaben für zulässig, weil damit die verfassungsmäßigen Rechte des Parlaments verletzt seien. Er ging allerdings davon aus, daß dem Parlament des betreffenden Staates in der Verfassung das Recht zur Bewilligung aller Einnahmen und Ausgaben verliehen war; das paßte für Bayern nicht.
- (3) Abg. Closen 1831; Abg. v.Thon-Dittmer 1843 aus Anlaß der Nachforderungen zum Ludwig-Donau-Main-Kanal (AbgV 1843 XII 147, 156 f.).

Art. IX des damals entstandenen Gesetzes (1) gab ihnen das Recht, einen Minister schon dann anzuklagen, wenn er vorsätzlich oder fahrlässig ein Gesetz (2) verletzt hatte. Aber auch damit erhielten die Kammern keine Möglichkeit, die Einhaltung des Budgets durchzusetzen, das ja selbst kein Gesetz war und dessen Vollzug nur durch Verordnung (3) und später sogar nur mehr durch ministerielle Bekanntmachung (4) geregelt war (5). Die angeführte finanzgesetzliche Bestimmung, die den Minister zur Einhaltung der Appropriation verpflichtete, wurde zwar bis 1906 immer wieder erneuert (6), sie bot aber keine Handhabe gegen Budgetüberschreitungen, sondern nur gegen Virements (7). Im übrigen wäre allenfalls eine Ministeranklage möglich gewesen, wenn der Minister ein Spezialgesetz verletzt hätte, das ihn zu einer bestimmten Ausgabe verpflichtete, d.h. wenn er weniger ausgegeben hätte. Aber

- - - - -

- (1) Gesetz, "die Verantwortlichkeit der Minister betr.", vom 4.6.1848 (GBI. 1848,69).
- (2) Damit war wohl nur ein formelles Gesetz gemeint. Die Kommentare schweigen zu dieser Frage.
- (3) Verordnung vom 11.1.1826 (RegBl. 1826,70).
- (4) Bekanntmachung vom 23.6.1907 (Weber XXXV 358).
- (5) Diese Rechtslage macht es auch begreiflich, daß der Regierung am Zustandekommen eines formellen Gesetzes über das Budget- und Rechnungswesen (s.o.S.141 f.) nicht allzu viel gelegen war.
- (6) Vgl. z.B. § 14 II des Finanzgesetzes von 1837 (GBI. 1837,153), § 5 II des Finanzgesetzes von 1850 (GBI. 1850,475), § 6 II des Finanzgesetzes von 1861 (GBI. 1861/62, 89 und 207) und § 4 II des Finanzgesetzes von 1906 (GVBl. 1906,555).
- (7) Wirksamen Schutz hätte dem Parlament nur Closens Entwurf von 1848 gebracht, der nicht Gesetz geworden war. Er hatte ein Anklagerecht des Landtags schon bei jeder Amtspflichtverletzung eines Ministers vorgesehen. Näheres bei Seydel-Graßmann II 343 Anm.8.

das bedeutete keine Unterstützung für den Landtag, dem es ja nur um die Verhinderung von Mehrausgaben und Virements ging. Zu allem kam noch, daß - ebenso wie bei einer Beschwerde - mit der Erhebung einer Ministeranklage beide Kammern einverstanden sein mußten (1); von der Ersten Kammer war aber nach 1848 eine Mitwirkung dazu nicht zu erwarten (2).

Die Abgeordneten erkannten bald ihre Machtlosigkeit in dieser Frage und unternahmen daraufhin verschiedene Versuche, den betreffenden Minister persönlich zur Rückzahlung der zuviel ausgegebenen Gelder zu verpflichten. Die Verfassung äußerte sich nicht dazu, ob ein solches Vorgehen überhaupt zulässig war. In der Rechtslehre hielt LABAND (3) nach dem Staatsrecht Preußens und des Deutschen Reiches eine Ersatzforderung an den Minister persönlich zwar an sich nicht für unzulässig, wollte für sie aber nur die Schadensersatzklage geben, für die er dem Parlament die Aktivlegitimation absprach (4). SEYDEL äußerte sich zu der Frage nicht.

Im bayerischen Parlament machte der Abg. CULMANN 1831 anlässlich der Budgetüberschreitungen für Kunstbauten des Königs den ersten erfolglosen Versuch, den Minister in

- - - - -

- (1) Art. IX und X des Gesetzes vom 4.6.1848 (GBl. 1848, 69).
- (2) Es darf noch bemerkt werden, daß bis 1918 keine Ministeranklage durchgeführt wurde.
- (3) BR S.73 f.
- (4) In England war nach Gneist (S.102 f.) bei Budgetüberschreitungen nur die Ministeranklage anerkannt, wenn auch wegen des herrschenden parlamentarischen Prinzips ungebräuchlich. Für Frankreich erwähnt dagegen Ziegler (S.236 Anm.1) zwei Gesetze vom 25.3.1817 und 15.5.1850, die die Minister für die Einhaltung der Etats auch zivilrechtlich haftbar machten.

der erwähnten Weise zur Rechenschaft zu ziehen (1). Während der Streitigkeiten um die Nymphenburger Porzellanmanufaktur (2) wurden 1853 (3) und 1855 (4) ähnliche Anträge - jeweils über eine Summe von 3.500 fl - gestellt; der von 1853 fand jedoch schon in der Zweiten Kammer keine Mehrheit (5), der von 1855 scheiterte an der Ersten Kammer (6). 1859 hatte ein weiterer Ersatzantrag (7) des Abg. LERCHENFELD (8) erstmals teilweisen Erfolg: nachdem beide Kammern zugestimmt hatten, wurde im Landtagsabschied von 1859 (9) dem Finanzministerium - nicht dem Finanzminister persönlich - aufgegeben, für die Rückver-

- - - - -

- (1) AbgV 1831 VIII XLV 126. Für den Fall, daß der Minister nicht zahlungsfähig war, hielt Culmann sogar dessen Nachfolger für verpflichtet, sich um die Beitreibung zu bemühen und später dem Parlament darüber Rechenschaft zu geben.
- (2) s.o.S.115 Anm.5 (auf S.116).
- (3) Abg. Lerchenfeld AbgB 1853 III 48.
- (4) Abg. Lerchenfeld AbgB 1855 II 77.
- (5) AbgV 1853 II 302.
- (6) AbgV 1855 IV 51.
- (7) Die Abg. Völk und Barth behaupteten damals sogar (AbgV 1859/61 I 259 ff., III 2 f.), die Rückzahlungspflicht bestehe in jedem Fall, wenn der Landtag eine Ausgabe für budgetwidrig erkläre - also auch, wenn er die neugeschaffene "Verwahrung" ausspreche - und ohne besonderen Antrag. Das war aber nicht die Ansicht der Kammermehrheit. Die Erklärung des Gesamtstaatsministeriums von 1861 über die Rechte des Parlaments bei Budgetüberschreitungen (AbgV 1859/61 III 171) erwähnt die Rückzahlungsverpflichtung begreiflicherweise überhaupt nicht.
- (8) AbgB 1859/61 I 282 ff.
- (9) Abschnitt III A b § 1 des Landtagsabschiedes vom 26.3.1859 (GB1. 1859,1).

gütung von Mitteln zu sorgen, die dem Reservefonds budgetwidrig entnommen worden waren. Am 10.4.1861 berichtete der Minister dann in der Zweiten Kammer (1), er habe von den in Betracht kommenden 31.000 fl inzwischen 28.002 fl aus anderen Einnahmen - also nicht aus seinem Privatvermögen - dem Reservefonds überwiesen; den Rest stellte er in Aussicht. 1861 fand ein Ersatzantrag (2) noch einmal in der Zweiten (3), aber nicht mehr in der Ersten (4) Kammer eine Mehrheit. Damals sollte Handelsminister SCHRENK persönlich zur Rückzahlung von 40.000 fl verpflichtet werden, die er für den Erwerb von Grundstücken zum Bau der Äußeren Maximilianstraße in München ausgegeben hatte, obwohl der Landtag einen dafür bestimmten Budgetansatz von 90.000 fl gestrichen hatte. Nach 1861 fanden keine Versuche des Landtags mehr statt, die Minister persönlich haftbar zu machen.

Daß der Widerspruch der Reichsräte gegen die Anträge der Abgeordneten von 1855 und 1861 entscheidend war, beruhte auf einem Präzedenzfall von 1855. Als nämlich die beiden Kammern damals über die Anerkennung einer anderen Ausgabe - und zwar der Militärpensionen - uneinig gewesen waren, hatte der Präsident der Zweiten Kammer, v.HEGNENBERG-DUX, den Satz aufgestellt, daß beide Kammern bei der Beanstandung von Ausgaben einig sein müßten; wenn auch nur eine der Kammern die Ausgabe anerkenne, könne sie auf sich beruhen (5). Diese Ansicht war vorher niemals vertreten oder praktiziert worden; die Abgeordneten waren deshalb damals so überrascht, daß sie sich nicht wehren konnten. Nachdem aber das Kammerpräsidium einmal so entschieden hatte, konnten sie dessen Rechtsauffassung

- - - - -

(1) AbgV 1859/61 I 297.

(2) Abg. Bermühler AbgB 1859/61 IV 224, AbgV 1859/61 I 257.

(3) a.a.O. S. 260. •

(4) RRV 1859/61 I 426 ff.

(5) AbgV 1855 IV 52.

nicht mehr ändern (1); die Regierung berief sich auch immer sogleich darauf (2). Um hier Abhilfe zu schaffen, beantragte der Abg. VÖLK 1871 ein Gesetz, wonach schon auf Antrag einer Kammer gegen einen Beamten eine Untersuchung vor einem Gericht wegen gesetzwidriger Geldverwendung sollte eingeleitet werden dürfen (3). Als die Erste Kammer sich ablehnend verhielt (4), wollte er es aber bei der notwendigen Übereinstimmung beider Kammern belassen, wenn nur überhaupt die Ministeranklage erleichtert würde (5). Die Erste Kammer wollte aber auch das noch nicht annehmen (6); VÖLK zog dann seinen Antrag ganz zurück, nachdem er wenigstens durchgesetzt hatte, daß die Regierung zur Vorlage eines Gesetzes über das Rechnungs- und Budgetwesen verpflichtet worden war (7).

Was schließlich den letzten im Verfassungsverständnis erwähnten Weg für das Parlament betrifft, Budgetwidrigkeiten entgegenzutreten, nämlich die entsprechende Ausübung seiner "Willigungsrechte", so war von Anfang an klar (8), daß man nicht so tun konnte, als seien die budgetwidrig ausgegebenen Mittel noch in der Staatskasse. Das war auch später die Ansicht der Theorie (9). Der

--- - - -
(1) Vgl. die Bemühungen des Abg. Völk von 1859 (AbgV 1859 III 3).

(2) So Handelsminister Schrenk AbgV 1859/61 III 171.

(3) vgl. AbgB 1871/72 III 13 und AbgV 1871/72 II 515, 520 f.

(4) RRV 1871/72 I 589.

(5) AbgV 1871/72 II 677.

(6) RRV 1871/72 I 741.

(7) AbgV 1871/72 II 767.

(8) vgl. die Ausführungen des Abg. Dresch von 1831 (AbgV 1831 IX XLIX 76); dagegen nur einige radikale Abgeordnete: Seuffert AbgV 1831 VIII XLII 51 und Closen a.a.O. XLIII 90.

(9) Seydel Lehrb. IV 436.

Landtag durfte also die Mehrausgaben nicht einfach von der für die nächste Finanzperiode an direkten Steuern zu bewilligenden Summe abziehen. Dagegen durfte er sehr wohl davon ausgehen, daß in der früheren Finanzperiode mehr Einnahmen eingegangen waren als erwartet, und entsprechend bei der neuen Bewilligung die Steuersätze senken. Diese Methode war aber wieder deshalb wenig wirksam, weil ohnehin wegen der langen Abrechnungszeiträume (1) und der langen Finanzperioden (2) die Einnahmen, die für ein bevorstehendes Budget in Betracht kamen, auch nicht mit annähernder Genauigkeit geschätzt werden konnten.

Man sieht also, daß die dem Parlament gegen die Regierung zur Verfügung stehenden Mittel alle nur schwach waren, sei es wegen der engen Fassung der Gesetze - besonders der notwendigen Übereinstimmung der beiden Kammern - sei es wegen der Verzögerungen im Rechnungswesen selbst. Dem Landtag war es damit praktisch unmöglich, einen korrekten Budgetvollzug zu erzwingen.

- - - - -

(1) s.o.S.157 ff.

(2) s.o.S.62 ff.

- - -

LEBENS LAUF

Am 14.7.1939 wurde ich in München als Sohn des Postbeamten Georg Kummer und seiner Ehefrau Margarete, geb. Müller, geboren. Von 1945 bis 1948 besuchte ich die Volksschule in München - Berg am Laim und anschließend das Wilhelmsgymnasium in München, wo ich im Juli 1957 die Reifeprüfung nach dem Lehrplan des Humanistischen Gymnasiums ablegte. Mit dem Wintersemester 1957/58 begann ich das Studium der Rechte an der Ludwig-Maximilians-Universität München, das ich im Frühjahr/Sommer 1961 mit der ersten juristischen Staatsprüfung abschloß. Seit Oktober 1961 stehe ich im Vorbereitungsdienst für Rechtsreferendare im Freistaat Bayern.

